

REFORMA FISCAL EN COSTA RICA

APORTES A UNA AGENDA INCONCLUSA

REFORMA FISCAL EN COSTA RICA

APORTES A UNA AGENDA INCONCLUSA

MANUEL BARAHONA

YAJAIRA CECILIANO

(COMPILADORES)

HUMBERTO ARCE, EPSY CAMPBELL, JORGE CORNICK,
LEONARDO GARNIER, JORGE GUARDIA, BERNAL JIMÉNEZ,
FEDERICO MALAVASSI, CRISTIAN LORENA MUNDUATE,
JAIME ORDÓNEZ, MARIO REDONDO, CARLOS SOJO,
ADRIÁN TORREALBA, JUAN DIEGO TREJOS,
FRANCISCO VILLALOBOS, JUAN MANUEL VILLASUSO



Diálogos sobre el Bienestar

336.205

B224r

Barahona Manuel

Reforma Fiscal en Costa Rica: aportes a una agenda
inconclusa / Manuel Barahona, Yajaira Ceciliano.

--1a. ed. - San José, C. R.: FLACSO, 2005.

140 p.; 21 X 14 cm.

ISBN 9977-68-134-1

1. Reforma Tributaria, I. Ceciliano, Yajaira, II. Título

Esta publicación se realiza gracias al aporte de la Fundación Konrad
Adenauer, UNICEF y FLACSO Costa Rica, en el marco del Proyecto
Diálogos sobre el Bienestar.

La contribución de FLACSO Costa Rica es posible gracias al apoyo
institucional de ASDI-SAREC.



Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y autoras, y no comprometen en modo alguno la posición institucional de UNICEF, La Fundación Konrad Adenauer y FLACSO.



FLACSO
COSTA RICA



© Diálogos sobre el Bienestar

Diseño de portada y producción editorial: Américo Ochoa

Primera edición: mayo 2005

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 253-4289

Página Web: <http://www.flacso.or.cr/dialogos>

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
PARTE I	
ARTÍCULOS DE ANÁLISIS SOBRE LA REFORMA FISCAL	11
SIETE AJUSTES URGENTES	
EL PROYECTO DE REFORMA FISCAL NECESITA GARANTIZAR EFICACIA Y EQUIDAD SOCIAL	13
Jorge Cornick, Leonardo Garnier, Jorge Guardia, Jaime Ordóñez, Adrián Torrealba y Juan Manuel Villasuso	
REFORMA TRIBUTARIA Y PRETENSIONES PELIGROSAS	
EL INTERÉS NACIONAL DEBE PREVALECER SOBRE LAS PRESIONES MINORITARIAS	19
Jorge Cornick, Leonardo Garnier, Jorge Guardia, Jaime Ordóñez, Adrián Torrealba y Juan Manuel Villasuso	
ESTABILIDAD, CONTROL DEL GASTO Y DESARROLLO	
ESTE TRÍPTICO DEBE SER EL COMPLEMENTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA	23
Jorge Cornick, Leonardo Garnier, Jorge Guardia, Jaime Ordóñez, Adrián Torrealba, Francisco Villalobos y Juan Manuel Villasuso	
REFORMA FISCAL	
AJUSTES IMPRESCINDIBLES	27
Adrián Torrealba	

¿POR QUÉ UN PLAN FISCAL SÍ? NO SE DEBE DESECHAR LO BUENO POR ASPIRAR A LO PERFECTO	33
Adrián Torrealba	
CULTURA TRIBUTARIA, PACTO FISCAL E INGRESOS PÚBLICOS	37
Carlos Sojo	
DESIGUALDAD Y REFORMAFISCAL UNA OPORTUNIDAD PARA RECTIFICAR EL RUMBO ESTAMOS A TIEMPO	45
Juan Diego Trejos	
PARTE II SISTEMATIZACIÓN DEL FORO REFORMA FISCAL: ¿Y AHORA QUÉ?	49
PRESENTACIÓN	51
MOTIVACIÓN	53
Cristian Lorena Munduate, Representante Delegada de UNICEF en Costa Rica	
INTRODUCCIÓN AL FORO SU RAZÓN DE SER Y LA MECÁNICA A SEGUIR	55
Carlos Sojo, Director FLACSO-Costa Rica	
ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y REFORMA FISCAL	57
Jorge Guardia	
IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y DE SUS VÍNCULOS CON UNA REFORMA FISCAL	63
Leonardo Garnier	
REFORMA TRIBUTARIA SU ESTADO ACTUAL	71
Adrián Torrealba	
MÁS ALLÁ DE LA REFORMA TRIBUTARIA LA AGENDA PENDIENTE EN MATERIA DE GOVERNABILIDAD JURÍDICA, ECONÓMICA Y SOCIAL	79
Jaime Ordóñez	
EL PLAN FISCAL SE QUEDÓ EN ENVOLTORIO	87
Humberto Arce, Diputado Bloque Patriótico Parlamentario	
LO QUE PUDO HABER SIDO Y NO FUE	93
Federico Malavassi, Diputado Movimiento Libertario	

ÍNDICE

LA REFORMA FISCAL	97
Bernal Jiménez, Diputado Partido Liberación Nacional	
UNA REFORMA FISCAL ESTRUCTURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL PAC	105
Epsy Campbell, Diputada Partido Acción Ciudadana	
UNA REFORMA FISCAL JUSTA Y NECESARIA	111
Mario Redondo, Diputado Partido Unidad Social Cristiana	
INTERCAMBIO	115
Preguntas	115
Respuestas	118
REFLEXIÓN FINAL	127
Manuel Barahona, Secretario Técnico de los DsB	
AUTORES Y AUTORAS	131

INTRODUCCIÓN

El Programa *Diálogos sobre el Bienestar* es una iniciativa conjunta de UNICEF, la Fundación Konrad Adenauer y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que inició sus actividades en noviembre de 2003. Su propósito esencial es generar un espacio permanente de deliberación orientado a identificar los nexos entre el crecimiento económico y el desarrollo social, con el fin de promover la búsqueda de una calidad de vida decente, valga decir, del mayor bienestar para la población costarricense. El Programa articula un reconocido grupo de especialistas en tópicos del desarrollo y personalidades ligadas a la vida política nacional, al tiempo que genera actividades abiertas a la ciudadanía en general, con miras a la incidencia en la opinión pública y la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Las tres entidades coinciden en la convicción profunda de que una alternativa de esta naturaleza es urgente para que Costa Rica revise y actualice su arsenal de políticas públicas en pro del desarrollo humano sostenible, de manera tal que puedan revertirse tendencias recientes hacia la ampliación de la desigualdad social.

La agenda temática de los *Diálogos* durante el año 2004 estuvo marcada por el análisis de la reforma fiscal y las políticas educativas en Costa Rica. En el último cuatrimestre de ese año, la situación inmediata del país condujo también al planteo de una discusión en profundidad sobre la coyuntura, intentando otear más allá de ella, a fin de trazar elementos de prospectiva anticipatorios de una visión de conjunto sobre el futuro.

Motivados por la calidad de las contribuciones planteadas en las deliberaciones del Programa, se consideró pertinente establecer una colección de publicaciones de los *Diálogos sobre el Bienestar*, tanto a nivel de publicación impresa como electrónica (en línea), la cual inauguramos con este primer volumen: *Reforma fiscal en Costa Rica: Aportes a una agenda inconclusa*.

La publicación tiene dos partes. En la primera se incorporan una serie de artículos (tres colectivos y tres individuales) publicados en el periódico *La Nación* por especialistas ligados a los *Diálogos sobre el Bienestar* (DsB) que, en su momento, redefinieron el debate del proyecto de reforma fiscal inserto en la corriente legislativa, tanto respecto del fondo como de los aspectos instrumentales asociados a este.

Con miras a potenciar el esfuerzo de reflexión que brotó de este grupo de analistas, el Programa DsB organizó adicionalmente el 5 de agosto de 2004, en el Salón de Expresidentes de la Asamblea Legislativa, un foro abierto a la ciudadanía, denominado “*La reforma fiscal: ¿Y ahora qué?*” que tuvo la enorme virtud de favorecer el encuentro entre especialistas, parlamentarios y la opinión pública. La sistematización de ese foro constituye la segunda parte de la publicación.

Tras años de debate, la reforma fiscal aparece como un capítulo no cerrado en la política económica costarricense. De modo que esperamos que esta obra sirva, además de documentar e ilustrar aspectos sustantivos (principios, técnicos y procedimentales) del proyecto de reforma, para repensar las implicaciones que tendría para el país el aplazamiento de su examen conciencioso y la consecuente adopción de decisiones alrededor de cuestiones concernientes a la fiscalidad, o peor aún, alcanzar un producto final que riña con principios de eficacia y equidad social.

PARTE I

ARTÍCULOS DE ANÁLISIS
SOBRE REFORMA FISCAL

SIETE AJUSTES URGENTES

EL PROYECTO DE REFORMA FISCAL NECESITA GARANTIZAR EFICACIA Y EQUIDAD SOCIAL

JORGE CORNICK, LEONARDO GARNIER, JORGE GUARDIA,
JAIME ORDÓÑEZ, ADRIÁN TORREALBA Y JUAN MANUEL VILLASUSO

La Nación: 2 de mayo de 2004

Aunque el *proyecto de ley de pacto fiscal* contiene un buen número de avances y reformas positivas, el texto en plenario también incluye propuestas claramente inaceptables para un país que aspira simultáneamente a un crecimiento más dinámico y a un desarrollo más solidario. La Asamblea Legislativa debe hacer esas correcciones con toda transparencia, teniendo como objetivo el interés general de la población.

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.

Tres objetivos esenciales:

- 1) Debe ser una reforma socialmente justa, de manera que las empresas y las personas con mayores recursos paguen proporcionalmente más que aquellas 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.

- 2) La reforma debe ser eficaz, de manera que incremente los ingresos tributarios tanto en términos absolutos como en relación con el producto interno bruto (PIB), que hoy es de apenas un 13,2%. Esos recursos nuevos, además de equilibrar la situación hacendaria del país, resultan indispensables para financiar las inversiones públicas requeridas tanto para generar crecimiento como para promover la equidad.
- 3) 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:

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 del 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
 - e) 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 con el 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. Apesar 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 es que 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 ardides legales.

Hacia el 18 por ciento. 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.

REFORMA TRIBUTARIA Y PRETENSIONES PELIGROSAS EL INTERÉS NACIONAL DEBE PREVALECER SOBRE LAS PRESIONES MINORITARIAS

JORGE CORNICK, LEONARDO GARNIER, JORGE GUARDIA, JAIME ORDÓÑEZ,
ADRIÁN TORREALBA Y JUAN MANUEL VILLASUSO

La Nación: 30 de mayo de 2004

Recientemente y desde estas mismas páginas¹, dijimos que una sana reforma fiscal debe ser eficaz, socialmente justa y dinamizadora de la inversión y el crecimiento; y expusimos siete modificaciones indispensables para que la reforma que se discute en el Congreso sea efectivamente congruente con esos objetivos. Hoy vemos con preocupación el riesgo de que, por presiones del Movimiento Libertario, más bien se introduzcan modificaciones que atentan directamente contra tales objetivos. Nos preocupa, además, que se pueda recurrir a mecanismos y subterfugios mediante los que el poder y los criterios de una minoría tenderían a prevalecer sobre las posiciones mayoritarias y, lo que es peor, sobre el interés nacional. La Presidencia de la Asamblea Legislativa debe tener las facultades necesarias para que los proyectos de ley sean tramitados y sometidos a votación en plazos razonables, tal y como sucede en los países más avanzados del mundo. En el pasado cercano, los presidentes de la Asamblea Legislativa

¹ En alusión al artículo precedente, publicado originalmente en *La Nación* del 2 de mayo de 2004.

han actuado de esta manera y sus decisiones resistieron la prueba de los recursos constitucionales que en su momento se interpusieron contra ellas.

El Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el Partido Liberación Nacional (PLN), el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Bloque Patriótico no deberían, en ninguna circunstancia, aceptar las presiones de una fracción legislativa que plantea un conjunto de reformas y recortes que desfiguran la esencia misma de la reforma fiscal y que, de ser aceptadas, pondrían al país a la vuelta de muy pocos años ante el dilema de tener que aceptar un serio deterioro de la situación fiscal o, bien, un recorte sustancial en la inversión y el gasto público. Veamos:

Importancia de la renta mundial. El Movimiento Libertario quiere eliminar el principio de renta mundial. Esto sería un gran error. La renta mundial es fundamental para la equidad de la reforma. Recordemos que renta mundial significa que los residentes en Costa Rica deberían pagar sus impuestos con base en el conjunto de sus rentas, sea que se generen aquí o en el exterior. No se aplica a los no residentes, como equivocadamente han afirmado algunas publicaciones o comunicados de grupos de interés y bufetes privados. Los no residentes solo deberán pagar por las rentas de fuente costarricense. Adicionalmente, el proyecto contiene claros mecanismos para evitar que se pague dos veces.

Con el régimen vigente, las personas físicas con altos ingresos o signos de riqueza pueden presentar declaraciones de impuestos que no reflejan sus verdaderas capacidades de pago. Y no necesariamente porque evadan; en gran medida, porque la Ley así lo permite. Se puede presumir que esta discrepancia conlleva ocultación de rentas, pero basta mostrar que la fuente de la riqueza está ubicada fuera del territorio nacional para vencer esa presunción. Con el principio de renta mundial, en cambio, esta presunción de incremento no justificado de patrimonio cobra toda su fuerza: la discrepancia entre la riqueza o ingreso que muestra un contribuyente frente a lo que declara, queda sin la justificación de hoy: “el dinero proviene del exterior”. Con ello, rescatamos la verdadera ecuación de la equidad: signos externos de riqueza = pago de impuestos consecuentes.

La renta mundial ayudaría a proteger la base tributaria interna pues se constituye en un obstáculo a las comunes prácticas fraudulentas que facilita el sistema territorial: canalización de ingresos o gastos hacia socieda-

des de papel en el exterior y reingreso posterior de las utilidades como dividendos extraterritoriales que no pagan impuesto alguno. La renta mundial no afecta la inversión extranjera directa pues esta realiza su actividad empresarial de fuente costarricense, aunque sea exportadora: con renta mundial o sin ella deben cotizar en Costa Rica. El verdadero problema para la inversión extranjera tiene que ver con la desaparición de la exención de la Ley de zonas francas, no con la renta mundial. La renta mundial protege el ahorro en el mercado nacional pues hoy es relativamente más rentable invertir en el exterior que en Costa Rica porque el criterio de territorialidad grava el ahorro interno, pero no el externo. Por eso, contrariamente a lo que arguyen los libertarios, es importante y equitativo avanzar hacia un esquema de renta mundial.

Inaceptable reducción del impuesto de sociedades. El Movimiento Libertario también pide bajar la tarifa máxima del impuesto de sociedades al 20%. Ya analizamos en el artículo anterior que esta rebaja no tiene ninguna justificación razonable y constituiría un privilegio sin fundamento que beneficiaría innecesaria e injustamente a las empresas que más ganancias tienen y, además, atentaría contra la eficacia recaudatoria de la reforma. La atracción de inversión extranjera debe resolverse a través de regímenes de incentivos específicos y claramente delimitados en la Ley (empresas pioneras y zonas de menor desarrollo relativo), por lo que no tiene ningún asidero esta rebaja, máxime en el contexto de una reforma orientada a resolver el problema fiscal del país.

Inaceptable reducción de la tarifa del IVA. Además, en un gesto de corte populista, el Movimiento Libertario pretende reducir la tarifa del IVA del 13% al 8%. Esta propuesta, que en principio podría sonar atractiva al contribuyente (¿Quién no querría pagar menos impuestos?), constituye en realidad una grosera trampa fiscal pues terminaría de provocar una crisis que obligaría a espectaculares recortes en gastos públicos indispensables para el desarrollo y el bienestar, como los de educación, seguridad e infraestructura. Es importante tener en cuenta que la tarifa actual del 13% es relativamente baja si se la compara con otros países: es una tarifa menor que la de todos los países de la Unión Europea, Colombia, la República Checa, Hungría, Israel, México, Venezuela, Irlanda y Chile, entre otros, donde las tarifas oscilan entre el 15% y el 22%.

Aceptar las sugerencias del Movimiento Libertario implicaría no solo renunciar a los buenos objetivos de la reforma tributaria, sino agravar la crisis fiscal y profundizar el debilitamiento de nuestras instituciones. Sugerimos atentamente a los dirigentes de esa agrupación revisar su posición y seguir la pauta de todos los países avanzados y desarrollados del planeta que tienen sistemas tributarios con el criterio de renta mundial, con un impuesto de sociedades razonablemente alto (sobre todo cuando existen otros regímenes de incentivos) y, además, con un IVA acorde con el ingreso de la población. En esto hay que ser claro: sin esos elementos esenciales, Costa Rica retrocedería y seguiría sumida en el subdesarrollo. Una reforma sin esos elementos sería claramente regresiva.

Por todo lo señalado, instamos al PLN, al PUSC, al PAC y al Bloque Patriótico a buscar la aprobación de un texto final que, corrigiendo los defectos señalados, logre conservar los puntos medulares de una buena reforma tributaria, una reforma eficaz, justa y dinamizadora. Para ello, deberán tener muy claro que su responsabilidad democrática está en garantizar que los intereses nacionales prevalezcan por encima de los intereses particulares de determinados sectores o fracciones. En ello reside, justamente, la esencia de la democracia.

ESTABILIDAD, CONTROL DEL GASTO Y DESARROLLO

ESTE TRÍPTICO DEBE SER EL COMPLEMENTO
DE LA REFORMA TRIBUTARIA

JORGE CORNICK, LEONARDO GARNIER, JORGE GUARDIA, JAIME ORDÓÑEZ,
ADRIÁN TORREALBA, FRANCISCO VILLALOBOS Y JUAN MANUEL VILLASUSO

La Nación: 3 de octubre de 2004

La designación del nuevo Ministro de Hacienda, Federico Carrillo, y el reciente interés de la Asamblea Legislativa por la responsabilidad fiscal, estabilidad macroeconómica y crecimiento con equidad, son una buena ocasión para insistir en la necesidad de complementar la modernización tributaria con una reforma fiscal integral. Sin mejorar la calidad del gasto, aunque haya nuevos ingresos, no se lograrán los objetivos de estabilidad, equidad, crecimiento de la producción y desarrollo humano.

Estabilidad. En Costa Rica, no hemos podido mantener un razonable equilibrio macroeconómico ni preservar la estabilidad interna de precios y el tipo de cambio. Los ingresos ordinarios del Gobierno se quedan cortos para financiar los gastos, y el déficit financiero presiona la inflación y aumenta excesivamente la deuda pública. Mientras la inflación en nuestros socios comerciales ronda el 4 por ciento anual y las tasas de interés son bajas, en Costa Rica la inflación no cede del 11 por ciento y las tasas activas para financiar la producción triplican las de esos mercados. Además, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos ha alcanzado un peligroso 5 por ciento del producto interno bruto (PIB) y se financia con entradas privadas de capital, cuyo destino podría variar. Independien-

temente de las ideologías que se sustente, a nadie le conviene una crisis. Hay riesgos latentes que debemos enfrentar.

En el pasado, se han ingeniado diversas formas para disfrazar el desequilibrio y postergar los ajustes. En parte, se ha recurrido al endeudamiento externo; en parte, drenado recursos de las instituciones descentralizadas, obligándolas a tener superávit y afectando sus inversiones y sano desarrollo; en parte, hemos financiado el déficit con inflación, afectando a los asalariados y a las personas con ingresos fijos; y, cada vez más, se ha recurrido a la deuda pública para financiar los faltantes. La deuda total del sector público representa un porcentaje muy elevado del PIB y su servicio absorbe más de un tercio del Presupuesto Nacional, equivalente al 6 por ciento del PIB. Quedan pocos recursos disponibles para satisfacer otras necesidades básicas, lo cual impide al Estado practicar políticas anticíclicas para impulsar la expansión en períodos de recesión.

En las circunstancias actuales, el desequilibrio debe enfrentarse fundamentalmente con un aumento de ingresos. Los gastos del Gobierno Central representan un 16 por ciento del PIB, lo que no parece excesivo si se compara los prevalecientes en países con un desarrollo humano similar. Sin embargo, la carga tributaria apenas supera el 13 por ciento, muy por debajo de la carga de tales países. Si no se reduce el déficit del Gobierno y del Banco Central, seremos incapaces de disminuir la inflación y estabilizar el tipo de cambio, y el servicio de la deuda llegaría a ser insostenible. Eso podría afectar la confianza de los inversionistas y provocar una crisis externa. Se impone, por tanto, un ajuste en los ingresos reales y una reforma fiscal integral que permita enfrentar simultáneamente los retos de estabilidad, crecimiento y desarrollo social.

Impuestos, gasto y desarrollo y equidad tributaria. Los costarricenses debemos elevar nuestra carga tributaria; esto es, pagar más impuestos. Reducir la evasión y defraudación fiscal es imperativo y urgente, desde luego, pero no es suficiente. Tenemos que poner todas nuestras energías en reducir el gasto superfluo y en combatir la corrupción. Sin embargo, las cifras fiscales demuestran que ello no logrará disminuir significativamente el déficit público.

Desde luego, a nadie le gusta pagar impuestos. Sobre todo, por las justificadas dudas acerca de su utilización y por la ausencia de garantías

de que ello se traduzca, efectivamente, en servicios públicos de calidad; en construir y mantener buena infraestructura; en carreteras, puertos eficientes; acueductos y demás obras que garanticen el desarrollo social y el crecimiento de la producción. Ahora bien, ante las dudas, preferimos no pagar más impuestos... con lo que forzamos al Gobierno a no hacer las inversiones y gastos que exige el desarrollo o hacerlos a medias, pero financiados con más endeudamiento y sin los recursos para poder pagar. Nos encontramos, así, en el peor de los mundos. Pero, si hay que pagar más impuestos, hay dos preguntas básicas: ¿Quiénes deben pagarlos y para qué? Deben pagarlos todos los ciudadanos de acuerdo con sus ingresos y riqueza. Los que más tienen, deben pagar proporcionalmente más. Eso es justicia tributaria. En Costa Rica, lamentablemente, el sistema impositivo se ha hecho cada vez más injusto por el enorme peso que tienen los impuestos indirectos. Es indispensable modificar esa estructura regresiva.

¿Qué queremos del Estado? Esta es la segunda pregunta. El Estado necesita recursos suficientes para financiar las funciones que la sociedad le exige cumplir. En primer lugar, están las funciones tradicionales de promover y garantizar la vigencia del Estado de Derecho; mantener el orden y la seguridad para los habitantes e impartir justicia. Algunos piensan que esas son sus únicas responsabilidades legítimas, pero la gran mayoría de la ciudadanía exige, hoy día, más de las instituciones políticas.

Además, el Estado debe proveer o coadyuvar en algunos bienes y servicios públicos que difícilmente serían satisfechos de forma adecuada o suficiente por el mercado en forma exclusiva: educación, vivienda, seguridad social, acceso a la información y la cultura, etc. En unos casos, supone la prestación directa de esos bienes y servicios. En otros, basta el estímulo y la regulación. Pero, en todo caso, hace falta algún tipo de intervención pública para garantizar cobertura y calidad. Algunos son especialmente importantes para la equidad y de inclusión social. Se refieren a la responsabilidad del Estado en los procesos de integración y movilidad social, universalización de derechos y oportunidades. Otros bienes son básicos para la eficiencia y la capacidad económica, y el desarrollo del propio mercado, como la inversión en red de caminos y carreteras, infraestructura portuaria y aeroportuaria, producción de energía y telecomunicaciones, un sistema financiero ágil y eficiente, etc.

Estado, mercado y convivencia social. Está claro que el crecimiento de la producción, el empleo, los ingresos y la mayor parte del consumo en que se sustenta la calidad de vida de la población, dependerá del esfuerzo, trabajo e inversión que, como personas y empresas, logremos impulsar. Todo el gasto e inversión públicas serían inútiles e insostenibles en ausencia de ese esfuerzo productivo de la sociedad.

La historia de Costa Rica demuestra que el papel del Estado y sus instituciones es vital, junto al trabajo y la inversión privada. Esta inteligente química entre lo público y lo privado logró un país que, a pesar de su relativa debilidad económica, tuvo un aceptable desarrollo social y cultural en el último medio siglo.

Hoy, empero, cuando los retos y las oportunidades de la globalización son más apremiantes, algunos creen, paradójicamente, que podemos darnos el lujo de descuidar el funcionamiento y financiación de esas entidades. Para ser competitivos en la era de la globalización, necesitamos una infraestructura competitiva. Y para ello necesitamos recursos. Para sobrevivir en este competitivo siglo XXI, necesitaremos más y mejores carreteras; mejor educación; mejor atención en salud para toda la población; puertos y aeropuertos modernos, para poder exportar y comerciar nuestros productos. Para ello necesitamos dos cosas: nuevos recursos, vía tributos, para que el Estado pueda cumplir sus responsabilidades y, además, una estricta vigilancia sobre la eficacia, racionalidad y transparencia del gasto. Para ello, el control, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas son vitales. Ese deberá ser el próximo paso.

REFORMA FISCAL AJUSTES IMPRESCINDIBLES

ADRIÁN TORREALBA

La Nación: 28 de marzo de 2004

Dos datos básicos para valorar la reforma fiscal: Costa Rica tiene una carga muy baja en relación con países de similar renta per cápita o nivel de desarrollo humano (13,2% es la recaudación como porcentaje del producto interno bruto —PIB—). Pero también tiene un gasto público que es 3 puntos porcentuales inferior a países con las características dichas (23 *versus* 26%, como porcentaje del PIB). Con estos datos es difícil pensar en reducir el tamaño del gasto público, sí en reasignarlo y en hacerlo más eficiente y eficaz.

La reforma fiscal planteada, corrigiéndole algunos aspectos a que me referiré, produciría casi 2,6% del PIB. Esto nos lleva a casi el 16% PIB. En relación con esta meta, se han evidenciado dos posiciones extremas:

Quienes quisieran mantenernos en el 13%.

Quienes aspiran a un 18% (recomendación internacional).

Visto que estamos en democracia: un acuerdo sabio y sensato podría llevarnos al 16% que plantea el proyecto. No encuentro sentido en que quienes aspiran al 18% prefieran la opción de quedarnos en el 13%.

En relación con los aspectos no tributarios, es de recordar que la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos ya provee el marco jurídico para un desarrollo administrativo del principio de eficacia y eficiencia del gasto público. Además, el propio Proyecto de Pacto Fiscal prevé un Título de mejora en la calidad del gasto público y en el sistema de rendición

de cuentas, añadiendo algunos elementos interesantes que podrían coadyuvar a acelerar el proceso de transformación en la gestión del gasto público. Hay temas como el de la gestión de la deuda pública o la proliferación de órganos “paralelos” al Estado que no vienen resueltos en este proyecto, pero tal vez es demasiado pedir cubrir tanto para un solo proyecto de ley.

Sin embargo, en esta parte del proyecto encontramos dos disposiciones que podrían comprometer los objetivos de reducción del déficit fiscal: la elevación del gasto en educación al 8% del PIB, aun cuando aquí se pone como condición que la carga tributaria llegue al 20% del PIB, y la obligación legal de transferir todos los recursos que tiene el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). El 8% del PIB es lo que destina Dinamarca a su educación, pero su carga tributaria es de casi el 40% del PIB. Y en cuanto a lo de FODESAF, seguimos atrapados en el mal hábito de predestinar por ley ordinaria los recursos, secuestrando esa función que es propia de la Ley de Presupuestos de cada año.

En relación con los aspectos tributarios, el proyecto de ley da un paso decisivo en la introducción de un impuesto sobre la renta global y progresivo —esquema idóneo de la equidad— y un impuesto sobre el valor agregado con todos los elementos propios de esta forma de imposición. La técnica es depurada y moderna, pues recoge las mejores prácticas internacionales. Esto es un paso inédito en nuestra historia tributaria y no debería desperdiciarse esta coyuntura histórica.

Dicho lo anterior, el impuesto sobre la renta presenta problemas en 3 aspectos puntuales pero de gran relevancia:

La globalidad de la renta: presentado originariamente el proyecto con las rentas de capital gravadas en la base imponible general, en la Comisión Mixta se abrió el espacio para crear una base imponible especial para los intereses de mercado financiero interno recibido por personas físicas (10%) y de los fondos de inversión. En la Comisión Especial se barajó una opción que devuelve buena parte de la progresividad inicial: en personas físicas, tras soportar una retención a cuenta del 10%, los intereses se incluyen en su base general para calcular el tipo medio de la escala progresiva aplicable y luego se deduce, además del 10% pagado, un crédito igual al monto de los intereses multiplicado por el tipo medio. En sociedades, el 10% es tan solo una retención a cuenta.

La universalidad de la renta: el criterio de renta mundial encuentra un matiz en el proyecto de la Comisión Mixta (acuerdo de mayoría de la Comisión Especial) en cuanto a que las rentas pasivas del capital vienen a tributar, conforme se devengan, aunque no ingresen en el país, en la base especial al 10%, sea de personas físicas o jurídicas, y siempre que se declaren espontáneamente dichas rentas (de no hacerlo, se gravan en el régimen general respectivo). En la Comisión Especial se barajó una opción en que el 10% se convierte en un pago a cuenta, debiendo declarar posteriormente las personas físicas y jurídicas según el régimen descrito para las rentas de mercado financiero interno. No obstante, este régimen aplica únicamente para aquellas rentas cuyo capital es originariamente de fuente costarricense. En caso de un capital originado afuera, sus rentas solo pagarían a su ingreso en Costa Rica. Esto tiene las siguientes implicaciones:

- a. Así, si se aplica a las personas físicas, hay dos hipótesis por considerar:
El extranjero que viene a residir aquí habrá, normalmente, generado su capital fuera de Costa Rica. De este modo, las rentas pasivas que este genera solo tributarían si el extranjero las ingresa en el territorio costarricense.
El residente en Costa Rica tradicional que tiene capitales afuera desde hace mucho tiempo, podrá alegar que las rentas pasivas que obtiene se generan de capitales cuya conexión original con el territorio costarricense ya se disipó y, por tanto, disfrutaría de este tratamiento. De este modo, queda a opción de este contribuyente si tributa en Costa Rica, o deja sus rentas afuera. Así, si esta persona gasta el dinero recibido en Panamá fuera de Costa Rica en gastos de consumo —viajes, compras en el extranjero—, esa renta nunca tributaría en Costa Rica. Si el dinero es ahorrado y capitalizado, solo cuando se repatrie el capital a Costa Rica pagaría impuestos. Esto podría afectar, negativamente, los patrones de consumo dentro de la economía nacional.
- b. Si se aplica también a las sociedades: Aplicar las reglas a las rentas de fuente extranjera previstas para las personas físicas —que distinguen entre rentas provenientes de capitales generados fuera o dentro del país— también a las sociedades, hace el ordenamien-

to tributario costarricense apto para la realización de prácticas de competencia fiscal nociva con otros países: se consolida el negocio de *paper companies*, permitiendo erosionar las bases imponibles de otros países sin que entre capital alguno al país. También se pone en peligro el objetivo al introducir renta mundial de proteger la base imponible de fuente interna: por ejemplo, se constituye una sociedad en Panamá. Se factura de la sociedad costarricense a la panameña, que refactura al cliente europeo. Parte de la utilidad se la deja así la sociedad panameña. Esta distribuye dividendos a la sociedad costarricense, los cuales podría argumentarse provienen de un capital no originado en Costa Rica.

Por lo anterior, de admitirse esta distinción por razones de concepción política, parece importante que se aplique únicamente a las personas físicas.

- c. El tipo impositivo en el impuesto de sociedades (IS) y el tratamiento de los dividendos: El proyecto original planteaba la reducción progresiva del tipo impositivo del impuesto de sociedades hasta un 15%. Esta propuesta guardaba relación con dos condiciones básicas:

- Que las empresas de zona franca tributaran junto con las demás.
- Que ese 15% fuera el **único incentivo**.

Con este esquema proyectado, se buscaba que el impuesto sobre la renta de las personas físicas se erigiera en el centro recaudatorio del impuesto de renta, que es la aspiración clásica de la imposición personal y progresiva sobre la renta.

Al ser el impuesto de sociedades un crédito contra el impuesto de las personas físicas, se seguía una posición muy extendida en el derecho comparado, cual es el establecimiento de un mecanismo para evitar la doble imposición. No se generaba un problema de equidad al tributar los dividendos y ganancias de capital de acciones en el impuesto sobre la renta a las personas físicas (IRPF). Se le apuntaba como ventaja el favorecer el ahorro y la reinversión, al crear un incentivo para diferir la tributación en el IRPF a través de la reinversión de utilidades. Se constituía finalmente

en un instrumento para la atracción de inversión extranjera, manteniendo el principio de progresividad del sistema al no bajarse las tarifas del IRPF. Se apostaba a reducir la desventaja de generar una tentación a la distribución encubierta de beneficios, a través del sistema de riesgos financieros y penales del sistema y del fortalecimiento de la Administración Tributaria.

El proyecto, en su estado actual, se ha desvinculado de las dos condiciones básicas indicadas y esto despoja de su sentido original a la medida de reducción de la tarifa del IS. Así, al no garantizarse que la tarifa se reduce solo si entran a contribuir las zonas francas, puede generarse una merma recaudatoria muy relevante que amenaza los objetivos de la reforma. De la misma manera, al introducirse dos regímenes de incentivos, muy ampliamente regulados, se daría un sobreincentivo a la atracción de la inversión extranjera y, de paso, se daría un trato favorable innecesario para las empresas nacionales. La amplitud de los incentivos podría provocar una desbandada aún de estas empresas locales hacia los regímenes más favorecidos, sin razón aceptable.

Lo descrito en el párrafo anterior da base para sostener que: a) la tarifa del IS debe mantenerse donde está, en el 30%; b) los regímenes de incentivos deben ser mejor acotados, para orientarlos a la atracción de la inversión extranjera de altas *externalidades* positivas (mucho empleo, mucha inversión, mucha investigación y desarrollo).

Una cierta reducción de la tarifa (hacia un 25%) podría tener sentido sobre la base de los argumentos expuestos atrás, condicionándola al estado boyante de la recaudación. En ese sentido, la condición prevista en el proyecto, de ligar el descenso de la tarifa a un crecimiento de la recaudación por encima del crecimiento del PIB, es razonable.

¿POR QUÉ UN PLAN FISCAL SÍ?

NO SE DEBE DESECHAR LO BUENO PORASPIRAR A LO PERFECTO

ADRIÁN TORREALBA

La Nación: 18 de enero 2005

Insuficiente carga tributaria actual frente a cualquier estándar internacional, crecimiento desmesurado y constante de la deuda pública, evidente falta de equidad del sistema actual, que deja sin gravar manifestaciones claras de riqueza, arcaísmo de la normativa y falta de adecuación a la modernidad tributaria mundial, son todas razones básicas que apuntan a la necesidad de una profunda reforma tributaria en el país. Por ello, difiero radicalmente de lo expresado por don Rodrigo Alberto Carazo² en estas páginas días atrás.

Sobre la corrupción. Argumenta don Rodrigo que no debe haber reforma tributaria por los casos de corrupción. Trágico círculo vicioso: hay unos corruptos, respecto de los que el sistema ha reaccionado con creces, pero el precio de estar en el subdesarrollo y al borde de una crisis fiscal lo asumimos todos al aceptar quedarnos como estamos a la espera de una fu-

² En alusión al artículo ¿Por qué un plan fiscal no? Mal hace el gobierno en insistir en el plan fiscal del diputado del Partido Acción Ciudadana (PAC) Rodrigo Alberto Carazo, publicado en *La Nación* el 13 de enero de 2005.

tura redención de la clase política. Además, en un artículo anterior explicaba que un buen sistema tributario es en sí una extraordinaria herramienta de lucha contra la corrupción. El sistema actual ha ofrecido ya la oportunidad de acompañar los casos de corrupción con las denuncias de defraudación fiscal, pero aún es deficiente pues, por el criterio de territorialidad y por no ser seguro que una “dádiva” o “premio” sea gravable según la ley de renta vigente, pudiera dar en una atipicidad del delito tributario.

Evasión fiscal. Don Rodrigo insiste en que “hay que cobrar los impuestos actuales” antes de realizar la reforma, y cita alegres cifras sobre evasión fiscal. El nivel exacto de esta, de acuerdo con la normativa actual, se encuentra lejos de estar adecuadamente medido en el país, Más aún, como afirma el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, “estas informaciones nos parecen en el estado actual de la ‘ciencia’ fiscal muy difícil de medir de manera confiable”. En todo caso, con un sistema tributario deficiente e inequitativo como el que tenemos, con una administración que ha hecho grandes progresos de modernización, pero a la que se le siguen negando los recursos y las reformas que viene pidiendo desde que se inició el actual proceso de reforma fiscal y que se concreta en la creación de la Dirección Nacional de Tributos (parte integrante de la reforma), la tesis dicha no pasa de ser una excusa para mantener el *statu quo*. Además, suponiendo que se cobrara todo lo que se puede legalmente cobrar de acuerdo con la legislación actual, esta evidenciaría aún más su intrínseca falta de equidad pues el sistema actual no está legalmente diseñado para que paguen más los de mayor capacidad económica. El plan fiscal está diseñado, en general, para corregir los más graves defectos de nuestro arcaico sistema tributario.

Estructura tributaria regresiva. Con la estructura actual, el impuesto de renta está lejos de cumplir su papel correspondiente de otorgar progresividad al sistema tributario. El impuesto de renta propuesto se basa en el modelo más progresivo posible: tributación progresiva sobre la renta global y mundial. El que las estimaciones oficiales establezcan que aportaría más IVA que renta no es más que el fruto de un sano conservadurismo al requerir la plena aplicación de la imposición sobre la renta todo un proceso de implementación y fortalecimiento de la Administración Tributaria, así como desarrollo de la cultura tributaria. En todo caso, si se quisiera aumentar su contribución en el futuro, bastaría aumentar las tarifas. Hoy, un aumento de tarifas solamente potencia la falta de equidad intrínseca del sistema actual.

Injusticias concretas. El diputado Carazo incurre en una falacia: toma ciertas imperfecciones marginales del proyecto para negar el radical cambio a favor de la equidad que el conjunto del proyecto conlleva en relación con la situación actual. Por ejemplo: las rentas de mercado financiero hoy tributan al 8% o están exentas. Con el proyecto, a los primeros \$55.000 se les retiene un 10% y, además, se incorporan a la base global para aumentar la progresividad del gravamen del conjunto de las rentas, si bien luego obtienen un crédito para que su tributación quede en el 10%. Más allá del importe dicho, se gravan en la base global. Esto es mucho más justo que lo que hoy existe. Y lo mismo podríamos decir de los otros puntos mencionados en su artículo. Por aspirar a lo perfecto, el diputado Carazo desecha algo muy bueno.

CULTURA TRIBUTARIA, PACTO FISCAL E INGRESOS PÚBLICOS

CARLOS SOJO

I

Pagar por ver: La caja única del Estado ofrece opacidad

La Nación: 22 de septiembre de 2003

Las percepciones de los costarricenses sobre los impuestos parecen indicar claramente que el uso de los recursos fiscales generados por las obligaciones de los contribuyentes es un detonante principal de la actitud ciudadana hacia el Estado, sus instituciones y sus prácticas. El malestar con la política no solo es producto de la corrupción o la politiquería patrimonial y sin compromiso, es también resultado de la ausencia de atención a las demandas sociales o de la insatisfacción recurrente de las expectativas acentuada en épocas de rigidez fiscal. En suma, de cómo los fondos públicos se transforman o no en beneficios directos y tangibles para la población.

Este hallazgo, originado en el estudio sobre cultura tributaria desarrollado por iniciativa de la Contraloría General de la República, resulta de relevancia para la discusión de la legitimidad potencial de reformas tributarias que pueden oscurecer a los ojos de los contribuyentes el destino de sus contribuciones al erario.

Al mismo lugar. Es particularmente grave la decisión que condenó los impuestos con destino específico, un acto sustentado en criterios de simplificación que, no hace mucho, fue ratificado por la Sala Constitucional. Este proceder santifica la caja única de los ingresos públicos. To-

dos ellos —unos originados en tarifas, otros en impuestos de toda clase, algunos en multas, pocos en peajes— van a dar al mismo lugar, y luego se reparten con criterios de oportunidad y necesidad fiscal.

La idea del destino específico proviene de otra filosofía de la gestión fiscal: los esfuerzos distributivos de la sociedad se legitiman mejor si las causas que los impulsan son conocidas para los contribuyentes.

Por ejemplo, las cargas a la seguridad social son aceptables porque “aseguran” el futuro de las personas ante enfermedad, fatalidad o el final del ciclo productivo. Los empresarios pueden, incluso, aceptar cargas especiales o impuestos específicos para financiar la formación especial de la fuerza de trabajo, en el caso de las obligaciones que financian el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Otro ejemplo es el caso de los impuestos a los moteles, cuyos recursos se transfieren al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Someter las pasiones ocasionales al pago de impuestos que luego se invierten en la atención de la población en condición de pobreza es una buena transacción social: unos excedentes dedicados al placer son dirigidos parcialmente a la satisfacción de otras necesidades humanas.

Sin destino conocido. La idea del destino específico puede también servir para facilitar procesos de rendición de cuentas. La población automovilista estuvo dispuesta a pagar mayores impuestos —marchamos más caros— a cambio de mejores caminos. Y, si los caminos no mejoran, entonces la población afectada por la mala transacción puede reclamar fuerte y con derecho. Pero, si no hay destino específico, no se puede establecer causalidad entre los aportes ciudadanos y las acciones públicas con la misma claridad.

Si la ciudadanía paga por ver cuando honra sus obligaciones tributarias, no estará satisfecha si no se le muestra el destino de sus esfuerzos, la ruta de su contribución. Esta es una cuestión básica de la gobernabilidad: la valoración positiva sobre la ruta seguida por los recursos entregados fortalece la legitimidad del sistema en su conjunto. Evaluaciones negativas, por el contrario, encienden luces de advertencia que los gobernantes deben reconocer para actuar en consecuencia.

Como se advierte, las reformas tributarias cambian, profundamente, las reglas del juego social. Permitir impuestos con destino específico o impedirlo son decisiones políticas de fondo. Señalan tipos de relación entre la sociedad y el Estado, dicen cómo se informa a la ciudadanía y orientan sus

demandas y expectativas. La ciudadanía demanda transparencia; la caja única ofrece opacidad. Este es el dilema. Y resolverlo es mucho más complejo que sumar ingresos y restar gastos.

II

Pacto fiscal:
Un contrato de inversión pública para el bienestar

La Nación: 15 de junio de 2004

La idea de pacto alude directamente a negociación, contrato y, cuando la disputa es fuerte, entonces cese de hostilidades, armisticio. La cuestión fiscal y tributaria requiere efectivamente pacto porque es un campo de disputas no zanjadas, donde no está clara la magnitud de la contribución requerida, la voluntad de los potenciales contribuyentes y el destino y uso de los recursos así generados. En este caso y en estas materias, el pacto —hay que decirlo con todas las letras— es entre el Estado y la sociedad. El pacto fiscal no es político, es social.

La cuestión fiscal supone una vinculación estructural entre recursos disponibles y gastos efectivos. ¿No se trata de eso el pacto fiscal?, ¿no se trata de conciliar necesidad de ingresos crecientes con prioridades de gasto? De ser así, la discusión parcial sobre la tecnología tributaria es solamente una cara de la moneda. La otra es la cara del gasto público.

Niveles de gasto público. Un estudio de Andrés Rodríguez Clare y José E. Angulo, para el defenestrado libro blanco de los ingresos tributarios (ofrecido por la Contraloría General de la República a la sociedad costarricense en setiembre del 2002 con el fin de coadyuvar en esta discusión), establece con notable simplicidad, entre otras cosas, la siguiente: los niveles de gasto público de Costa Rica son bajos en comparación con los de países con cualidades semejantes en términos del tamaño de la economía (el PIB per cápita) y el grado de bienestar (índice de desarrollo humano). Recortar gasto público no puede servir para impulsar propósitos de desarrollo, duradero porque los niveles de gasto son actualmente menores de lo que deberían ser.

Por lo tanto, el equilibrio fiscal no puede lograrse con mayores recortes de gasto público. Y, consecuentemente, la preservación de los objetivos de desarrollo del país requiere un esfuerzo aumentativo de inversión pública tanto en apoyo a la producción como en formación de capacidades humanas. Así las cosas, el objetivo de equilibrio financiero no es suficiente para estimular iniciativas de pacto fiscal.

Para volver a la vanguardia. Se requiere que las autoridades ejecutivas y políticas del país acuerden con la ciudadanía —no entre sí— un contrato de inversión pública para el bienestar. Y esto podría lograrse si se establecen niveles de inversión que vuelvan a colocar al país a la vanguardia continental. Requerimos recursos para cerrar la brecha educativa con Chile, por ejemplo, donde las inversiones públicas en educación superan las nuestras en una proporción de 100 a 79; en seguridad social, de 100 a 54, y en vivienda social, de 100 a 68. Hace falta un contrato fiscal que ate los indicadores de éxito de la reforma no solo con la disminución del desequilibrio entre ingresos y gastos del Estado, sino con el logro de metas sociales y de apoyo a la producción: más recursos para reducir el rezago económico de ciertas regiones; más recursos para reducir las debilidades de calidad y cobertura de la educación; más recursos para propiciar la integración social de los grupos sometidos a prácticas institucionales discriminatorias. La clave es el para qué.

Habida cuenta de la preocupación ciudadana por el uso de los recursos públicos, vincularlos con compromisos y resultados concretos en materia de seguridad social, educación, reducción de la pobreza, freno a la exclusión social y territorial, es un buen camino para aumentar la legitimidad de las reformas tributarias. Volver a los impuestos con destino específico puede ser mejor si con ello se acentúa la transparencia del flujo de los impuestos y disminuye la distancia entre el esfuerzo exigido a los contribuyentes y el beneficio percibido por la sociedad.

III

Ingreso, desigualdad e impuestos:
Para incrementar los ingresos a largo plazo hay que aumentar la capacidad
de producirlos

La Nación: 31 de julio de 2004

Costa Rica ha perdido en los últimos años muchos rasgos de la excepcionalidad que la caracterizó respecto del entorno latinoamericano. Cada vez nos parecemos más a lo que no nos gusta de nuestra región. Y el tema de la desigualdad y la concentración de la riqueza es uno de esos rasgos. En los últimos años, más concretamente desde el año 2000, las tendencias a la desigualdad se han acentuado en Costa Rica. ¿Qué significa eso? Significa en lo sustantivo que la riqueza que se produce en el país tiene cada vez menos dueños y se concentra, por lo tanto, en pocas manos. El indicador más usual para sustentar esta afirmación es la evolución del coeficiente de Gini.

Más severo que las encuestas. Este problema, ya de por sí grave, es más severo de lo que puede captarse con la información disponible. En otras palabras, que el deterioro de la desigualdad es mayor de lo que las encuestas de hogares permiten constatar. Esta no es una afirmación ideológica, sino una observación objetiva sustentada en el reconocimiento de los límites de la medición del ingreso familiar. En general, las encuestas captan principalmente ingresos laborales, teniendo dificultades significativas para recoger ingresos por rentas de capital, por ejemplo. Además, la probabilidad de que los grupos de alto ingreso sean entrevistados y reporten su ingreso efectivo es baja, debido a su reducido tamaño en el universo de la población. Por lo tanto, hay en las encuestas de hogares una tendencia a la subestimación de los ingresos altos. De ahí que la distancia absoluta entre tales ingresos y los ingresos inferiores es desconocida y con seguridad mucho mayor de la que estiman los datos.

Responsabilidades ética y política. La desigualdad social debe ser atendida por las políticas públicas por razones éticas y políticas. Las éticas aluden a la necesidad de compromiso genuino con el bienestar del ma-

yor número. Las políticas, con la responsabilidad de preservación de la paz social. Está demostrado que, en términos de la estabilidad política y la seguridad ciudadana, la desigualdad es más peligrosa que la pobreza. Y está claro que esto supera con mucho el horizonte acotado de las políticas de reducción de la pobreza. La responsabilidad es también de la sociedad y de los mercados. Pero en esto hay que eludir las supersticiones: los argumentos simplistas que reniegan en principio de toda idea de expansión de la inversión pública o que, con pompa macroeconómica, manifiestan una irracional confianza en la posibilidad, de que, tarde o temprano, satisfechas las necesidades de la producción, se derramen migajas para el consumo.

Para que el Estado pueda actuar a favor de la equidad, requiere recursos, y las principales fuentes de recursos son los impuestos y, en su defecto, la deuda. Cuando no se puede de una forma, se debe de la otra. El Estado no puede funcionar si renuncia a la captación tributaria; tampoco si reniega del endeudamiento. Un juicio ponderado del quehacer público alrededor de la desigualdad social en Costa Rica debería señalar que ello demanda algún tipo de reforma tributaria, pero que tal reforma no ha de producir automáticamente mayor igualdad.

Es importante aumentar la masa de recursos financieros provenientes de los impuestos porque en la actualidad es baja en comparación con los niveles de países de semejante desarrollo humano y tamaño de la economía. Pero debe tenerse muy presente que se pueden aumentar los impuestos sin que disminuya la desigualdad. Entre otras cosas, porque el propósito declarado de la demanda de mayores impuestos está asociado a la disminución del desequilibrio fiscal, reduciendo el peso de las obligaciones financieras que sobrecargan, hay que reconocerlo, las finanzas del Estado.

Combinación armónica. ¿Qué se necesita para disminuir la desigualdad? Lógicamente que aumenten los ingresos de los grupos más pobres en proporción mayor que los ingresos de los ricos. Cuando todos ganan por igual, no disminuye la desigualdad. Ello se puede lograr con políticas de corto plazo dirigidas a ampliar el ingreso familiar entre los grupos más perjudicados, pero tales iniciativas son por definición acotadas en su alcance y temporales en su asignación. La forma más eficiente de aumentar ingresos a largo plazo es incrementando las capacidades individuales y familiares para producir ingreso por medio del trabajo. Eso se logra con una combinación armónica entre calificación laboral y empleos de calidad. Por lo tanto, las políticas

públicas para la disminución de la desigualdad deberán concentrarse en la superación de los rezagos educativos y del desencuentro entre las aspiraciones laborales y las oportunidades que produce el modelo de crecimiento económico sin empleo que agobia al país y a la región latinoamericana.

Para mejorar la distribución, es imperativo un clima de estabilidad económica, porque en la crisis siempre pierden los más pobres; una reforma fiscal progresiva y crecimiento de la producción, pero también un compromiso de gasto público de calidad en la educación y la promoción de las oportunidades, y eventualmente una visión de largo plazo que permita al país invertir, incluso con recursos provenientes de endeudamiento, para hacer frente a los crecientes desafíos del desarrollo integral.

DESIGUALDAD Y REFORMA FISCAL

UNA OPORTUNIDAD PARA RECTIFICAR EL RUMBO ESTAMOS A TIEMPO

JUAN DIEGO TREJOS

La Nación: 15 de agosto de 2004

Amartya Sen, premio Nobel por sus trabajos sobre la economía del bienestar, señala que para el estudio de la desigualdad el punto central de partida es preguntarse: ¿Equidad de qué? Ello es así pues en el momento que nos interesamos por la equidad en la distribución de alguna cosa, necesariamente aceptamos, e incluso puede ser inevitable, la desigualdad en otras. Entre esas cosas en que más nos preocupa su distribución están los ingresos.

La equidad o iniquidad con que se distribuyen los ingresos despierta mucho interés, tanto por ser más visibles y medibles, como por tener impacto directo sobre el bienestar material de las personas. Si los ingresos de unas personas son muy elevados en relación con otras, se genera descontento y conflicto social. Si los ingresos de unos resultan muy limitados, se presentan cuadros de privación material o pobreza. No obstante, la distribución de los activos o riqueza, que es la que determina los flujos de ingresos y explica su distribución, recibe poca atención. Tampoco recibe la atención debida la equidad en que se distribuyen las oportunidades, pese a que ellas determinan las posibilidades de acumulación futura de activos y de superación de la pobreza.

Para evaluar el grado de desigualdad relativa con que se distribuyen los ingresos, entre las personas o entre las familias, se acude a indicadores que pretenden resumir en un solo número el grado de equidad. El más conocido de ellos es el coeficiente de Gini, cuyo valor varía entre cero (perfecta igualdad: todos ganan lo mismo) y uno (perfecta desigualdad: todo el ingreso lo recibe una sola persona). Si la desigualdad de los ingresos se caracteriza con este indicador, Costa Rica muestra una baja desigualdad relativa en el contexto latinoamericano y una desigualdad intermedia en el ámbito mundial. El coeficiente de Gini para la distribución del ingreso familiar fue de 0,43 en el año 2003, en tanto que para Suecia, uno de los países con mayor equidad, el coeficiente es de 0,25 y para un país con gran iniquidad como Brasil, el coeficiente alcanza el 0,59.

Efectos de la desigualdad. Este grado de desigualdad en el país significa que el 10% de las familias más pobres solo reciben cerca del 2% de todo el ingreso que se genera, en tanto que el 10% de las familias más ricas se apropian de un tercio del ingreso total y que casi la mitad de todo el ingreso va a parar al 20% de las familias con mayores ingresos. Esto también significa que las familias más ricas tienen un ingreso promedio que resulta 21 veces el ingreso de los más pobres. Este cuadro se torna más preocupante si se tiene en cuenta que, a partir de la década de los años noventas, el país ha venido experimentando un aumento en la desigualdad con que se distribuyen los ingresos, primero del ingreso laboral entre los ocupados, y más tarde de los ingresos totales entre las familias. Ello es claro si se tiene en cuenta que, para 1997, el coeficiente de Gini fue del 0,38 y ahora resulta del 0,43.

Una evolución económica que favorece a los trabajadores más educados, en momentos en que no hay muchos trabajadores suficientemente educados y su número crece lentamente, junto a una creación insuficiente de empleos de calidad para la población menos calificada parecen ser las causas principales de este deterioro en la distribución de los ingresos. Esto significa que, para revertir esta tendencia hacia una creciente desigualdad, se deben ampliar las oportunidades y las capacidades de las personas.

La ampliación de las oportunidades demanda de un crecimiento económico sostenido y que genere empleo de calidad. Para ello no basta con que la política económica busque la estabilidad macroeconómica, ni resulta su-

ficiente, aunque sí necesaria, la apertura comercial. Estos esfuerzos deben acompañarse de políticas públicas que faciliten el acceso de las microempresas y pequeñas empresas a los mercados y de manera competitiva. La inversión pública, la promoción del desarrollo tecnológico en estas empresas y sus vinculaciones con el sector exportador son algunas áreas de acción.

La creación de capacidades en las personas requiere una mayor y mejor inversión en educación, junto a un programa nacional de capacitación para los jóvenes que han sido expulsados prematuramente del sistema educativo formal. Si queremos competir con Irlanda en la producción de bienes de alta tecnología, no lo podemos hacer si solo un tercio de nuestra fuerza laboral es calificada; esto es, ha logrado por lo menos completar su educación secundaria, y menos del 10% de ella es bilingüe, cuando en Irlanda un 75% de su fuerza de trabajo ha completado por lo menos una educación secundaria de mayor calidad y el inglés es su idioma nativo.

Inversión y gasto público. Esto significa que el Estado puede influir positivamente en el grado de equidad de la distribución de los ingresos a través de la inversión y del gasto público. Pero también puede incidir en ella a partir del cobro de los impuestos necesarios para financiar esa inversión y ese gasto social. Mientras que en los países europeos más desarrollados los impuestos, por su magnitud relativa (cerca del 35% del PIB) y por el peso de los tributos directos (cerca del 70% de los recaudados), reducen el grado de iniquidad en la distribución de los ingresos; es decir, son progresivos, en Costa Rica, por las razones inversas, se toman en el mejor de los casos neutrales con respecto a la distribución de los ingresos familiares. Por ello, la reforma fiscal que se discute en la Asamblea Legislativa constituye una oportunidad para ampliar los recursos necesarios para la inversión pública (infraestructura y social) e introducirle progresividad a la estructura tributaria del país. En esta dirección van las propuestas de la renta universal para el impuesto sobre los ingresos, la ampliación de la base del impuesto sobre las ventas y su modernización para transformarlo en un impuesto sobre el valor agregado.

No obstante, la reforma fiscal incorpora elementos que van en la dirección contraria a una mayor equidad y pueden neutralizar el efecto buscado. Entre estos elementos sobresale la propuesta de reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta que pagan las empresas; el tratamiento diferenciado y no integrado (renta global) de los distintos tipos de ingresos y a favor

de los ingresos del capital; el trato más favorable hacia el sector financiero; y la exoneración del pago del impuesto sobre las ventas a las familias más ricas del país por el consumo de servicios privados de educación. Esto significa que los sectores más dinámicos de la economía, por ser los sectores favorecidos por las políticas de los últimos veinte años, seguirán tributando poco (sector financiero y turístico) o nada (zonas francas). Tampoco se plantea la reforma fiscal gravar la riqueza o el consumo ostentoso con ella asociado y que tanto malestar social genera.

El país por muchos años ha procurado reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos a través de la inversión y del gasto público, relegando a un segundo plano el potencial papel redistributivo de los impuestos. Esto ha llevado a una carga tributaria limitada e insuficiente para financiar las necesidades de inversión y de provisión de servicios sociales básicos, efectivamente universales y de calidad. Los impuestos existentes no solo no apoyan la reducción de la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, sino que ponen en peligro el papel redistributivo de la inversión y del gasto público social. La reforma fiscal en discusión es una oportunidad para rectificar el rumbo. Estamos a tiempo, no la desperdiciemos.

PARTE II

SISTEMATIZACIÓN DEL FORO
REFORMA FISCAL: ¿Y AHORA QUÉ?

PRESENTACIÓN

El Programa *Diálogos sobre el Bienestar* (DsB) convocó el 5 de agosto de 2004 un foro de análisis sobre la reforma fiscal, que se realizó en la Sala de Expresidentes de la Asamblea Legislativa, bajo el título: “*La reforma fiscal. ¿Y ahora qué?*”, con el propósito de contribuir a articular la reflexión académica y técnica en la materia con los procesos de deliberación parlamentaria, así como proporcionar a la ciudadanía criterios que favorezcan su discernimiento sobre un tema de tanta relevancia.

El formato del evento contempló tres momentos:

- i) Un conjunto de presentaciones orientadas al análisis del proyecto de reforma fiscal y su devenir a cargo de Jorge Guardia, Leonardo Garnier, Adrián Torrealba y Jaime Ordóñez, quienes junto con Juan Manuel Villasuso, Jorge Cornick y Francisco Villalobos impulsaron, por iniciativa propia, una reflexión plural sobre el precitado proyecto que desembocó en una serie de artículos publicados por *La Nación* y que se recogen en la primera parte de este libro. Aeste grupo de profesionales de tradiciones académicas y filiaciones políticas diferentes se le atribuyó el nombre de “Los siete justicieros” o “Los siete magníficos”.
- ii) Observaciones y comentarios de un representante de las principales fracciones parlamentarias de la actual Asamblea Legislativa, a saber: Humberto Arce (Bloque Patriótico), Bernal Jiménez (Parti-

do Liberación Nacional), Federico Malavassi, del Partido Movimiento Libertario, Epsy Campbell (Partido Acción Ciudadana) y Mario Redondo (Partido Unidad Social Cristiana).
iii) Una fase de intercambio con el público en general.

Seguidamente, se incluye la sistematización del Foro, que fue conducido por el Dr. Carlos Sojo, Director de la FLACSO-Costa Rica. A partir de la transcripción de sus intervenciones, cada panelista tuvo la oportunidad de editar el texto que se incluye aquí en definitiva. La sistematización concluye con unas reflexiones finales a cargo del Sr. Manuel Barahona, Secretario Técnico de los *Diálogos sobre el Bienestar*.

MOTIVACIÓN

CRISTIAN LORENA MUNDUATE,
REPRESENTANTE DELEGADA DE UNICEF EN COSTA RICA

Señoras diputadas y señores diputados, amigos y amigas que nos acompañan hoy. En noviembre del 2003, la Fundación Konrad Adenauer, la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, coincidimos en la necesidad de establecer un mecanismo de reflexión, diálogo y deliberación social sobre las relaciones recíprocas entre el crecimiento económico, el desarrollo social y el bienestar de la población al que denominamos *Diálogos sobre el Bienestar*.

Nos animó la idea de que Costa Rica requiere enfrentar, de manera seria, creativa e inteligente, viejos y nuevos desafíos inherentes a su estilo de desarrollo y de convivencia democrática. Ello, en apego a una centenaria tradición de búsqueda de acuerdos capaces de conciliar intereses contrapuestos, estableciendo así puentes y vasos comunicantes entre diversos sectores y actores que explican, en última instancia, los niveles de integración alcanzados por esta sociedad.

La particular constatación de que uno de cada cuatro hogares es pobre en un país de alto desarrollo humano y alta inversión social, de acuerdo con los informes de PNUD y CEPAL, nos hizo llamar la atención también sobre la necesidad de avanzar en la interrelación entre quienes formulan y ejecutan las políticas económicas y sociales que, al fin y al cabo, son caras de una misma moneda.

Bajo el alero de este programa, hemos logrado articular, con el recurso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a un selecto grupo de personalidades de la vida política e intelectual de Costa Rica, construyendo colectivamente una agenda de trabajo en común que incluye, para el 2004, como tema central: el análisis de la educación. Ello, por supuesto, junto con el abordaje de temas adyacentes, estructurales y coyunturales, de interés, tales como la reforma fiscal y la gerencia de programas sociales. También se han realizado esfuerzos para coordinar e intercambiar con otras experiencias de diálogo social en el país, cuya mera existencia dice de la sentida necesidad de deliberación y construcción de acuerdos de largo aliento.

Como todo proceso social, el avance de los *Diálogos sobre el Bienestar* no es rectilíneo. A la fecha, las lecciones aprendidas nos permiten reafirmar la convicción original respecto a la importancia del diálogo por sí mismo y del sentido que este tiene en la construcción de alternativas para el desarrollo nacional con visión de futuro. Hoy estamos dando un paso adelante, manteniendo intacto el núcleo básico de los diálogos, abrimos el programa a la opinión pública, a la ciudadanía en general. Y para hacerlo, qué mejor escenario que la Asamblea Legislativa en donde la palabra, el diálogo y la negociación política, por excelencia, son su materia prima del día a día.

Desde el punto de vista temático, optamos por privilegiar el examen y la búsqueda de soluciones viables a la reforma fiscal, asumiendo que muchas otras decisiones trascendentales que debe de tomar el país, pasa por contar con sanidad en las finanzas públicas y establecer un nivel de carga tributaria coherente con las elevadas aspiraciones de desarrollo humano que Costa Rica se ha planteado. Ello permitiría hacer frente a la dotación de infraestructura y servicios básicos, así como al combate de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, elementos estratégicos para apalancar el bienestar de la población. A UNICEF, particularmente le motiva la posibilidad de ampliar y mejorar la inversión social en niñez y adolescencia, reconociendo y respetando efectivamente su condición de ciudadanos y ciudadanas con derechos y con la conciencia de que en ellos y en ellas se cimienta el desarrollo presente y futuro de Costa Rica.

En virtud de lo anterior, las múltiples interrogantes desembocan en tres fundamentales: 1) ¿Qué tipo de desarrollo se está planteando Costa Rica y qué prioridad tienen sus recursos humanos en esta visión?, 2) ¿bajo qué mecanismos políticos, pueden alcanzarse acuerdos sobre los temas centrales de la agenda nacional? y, 3) específicamente en el ámbito fiscal, ¿qué tipo de reforma fiscal es deseable y posible al final de un camino iniciado mucho tiempo atrás con el informe de los exministros de Hacienda y tantos otros insumos?

Estas tres preguntas constituyen el telón de fondo de este foro, conformado por dos paneles, bajo la conducción del Sr. Carlos Sojo de FLACSO-Costa Rica. El primero, orientado a la exposición del vasto y rico trabajo analítico realizado por un grupo reconocido de siete profesionales costarricenses, y el segundo, a recoger la visión del proyecto de reforma fiscal, sus implicaciones y las perspectivas desde las principales fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa.

Finalmente, quiero expresar, en nombre de las tres organizaciones que integran y facilitan los *Diálogos sobre el Bienestar*, el sentido agradecimiento y reconocimiento al señor Presidente de la Asamblea Legislativa, Don Gerardo González, por su decidido apoyo para la realización de este Foro.

Muchas gracias.

INTRODUCCIÓN AL FORO

SU RAZÓN DE SER Y LA MECÁNICA POR SEGUIR

CARLOS SOJO

Muy buenos días. Quiero reiterar el agradecimiento por su presencia esta mañana. Estamos convencidos de la centralidad de este debate. En la discusión de los impuestos se juega más que mecánica fiscal. Se juega una visión del Estado, se discute el horizonte de bienestar al que la sociedad aspira a través de su esfuerzo solidario, convertido en impuestos y por esa vía en inversión pública.

En la madrugada de lo que quizá más literaria que técnicamente se llama aquí en el Congreso el cuarto día de mociones, es muy oportuna esta convocatoria para ofrecer la oportunidad a ustedes y a un público más amplio, de intercambiar opiniones entre un grupo de expertos que ha venido terciando en el debate público sobre el tema de la reforma fiscal posible para Costa Rica y que integran siete distinguidos profesionales de distintas disciplinas y creo que incluso, procedencias ideológicas, pero que han encontrado un conjunto de elementos comunes, elementos de consenso que ilustran definitivamente lo que, desde el punto de vista de las instituciones que convocamos los *Diálogos sobre el Bienestar*, señala la posibilidad de acuerdo sobre reforma fiscal. Es decir, el tema de reforma fiscal no es un tema sobre el cual no pueda ser posible algún tipo de acuerdo en una sociedad como la costarricense.

Por otro lado, es indudablemente una urgente necesidad revisar el grado y la magnitud de los recursos tributarios de los que dispone el Estado en este país, habida cuenta de que por operaciones contables y macroeconómicas, dejamos de tener una situación relativamente favorable en el contexto centroamericano y pasamos a tener una situación tan desfavorable como la de los paí-

ses de menor carga tributaria del continente americano, situación que, habida cuenta del nivel de desarrollo humano del país y de las aspiraciones democráticas que este país tiene, no es sostenible a largo plazo.

Tenemos dos tiempos en esta discusión. En el primer momento, de parte de los especialistas que han estado publicando en *La Nación* sus opiniones sobre el tema, señalando los alcances de un acuerdo posible, tendremos en primer lugar la presentación de Jorge Guardia, que iniciará la reflexión discutiendo los vínculos entre estabilidad macroeconómica y reforma fiscal. De seguido, Leonardo Garnier, que hará referencia a la importancia de la inversión social y de sus vínculos con una reforma fiscal. Adrián Torrealba planteará puntos críticos del proyecto desde la perspectiva de los analistas, aspectos como renta corporativa, renta global, renta mundial y, finalmente, Jaime Ordóñez ofrecerá una visión de conjunto sobre el Estado, su papel y la reforma fiscal en términos de la agenda pendiente.

Como son cuatro expositores y disponemos de una hora, distribuiremos equitativamente el tiempo en 15 minutos para cada uno y seremos muy cuidadosos con el control del tiempo. Estamos seguros de que cada uno de ellos podrá en 15 minutos hacer explícitas sus opiniones. Luego, en un segundo momento, queremos la reacción. Imaginamos que era oportuno tener en este foro reacción de diputados de las distintas fracciones que han venido ejerciendo un papel de liderazgo en el debate en el Congreso sobre la reforma fiscal. Nos honrarán con su presencia y participación los señores Humberto Arce, Bernal Jiménez, Federico Malavassi y Mario Redondo, así como Doña Epsy Campbell. Estas tres últimas personas se integrarán más adelante a la mesa.

Luego, por supuesto, abriremos un período por el diálogo con ustedes en donde todos los expositores tendrán oportunidad de referirse a sus comentarios o a sus preguntas en el espíritu de la democracia deliberativa, sin ocultar las discrepancias, pero con todo el debido respeto por las opiniones discrepantes.

Sin más, le ofrezco la palabra de inmediato a Don Jorge Guardia para que inicie su presentación.

ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y REFORMA FISCAL

JORGE GUARDIA

Existe la creencia, quizás equivocada, de que la política fiscal y la política monetaria se hacen exclusivamente en el Gobierno y Banco Central. Pero no es así. La política fiscal de fondo se hace en la Asamblea Legislativa y, por esa razón, hemos creído oportuno traer a este foro las siguientes inquietudes de un grupo de profesionales que, como bien dijo Don Carlos Sojo, tiene sus distintas preferencias políticas y partidarias, pero ha considerado importante aunar esfuerzos para ver si se puede establecer, en este país, una posición conjunta. Ya mí me parece que en este seno legislativo es en donde debe nacer tal acuerdo.

Yo voy a formular unas reflexiones sobre la importancia de la política fiscal, la cual —desde mi punto de vista— tiene dos vertientes: la de los gastos y la de los ingresos, y ambas se juntan en la coyuntura económica que está atravesando el país. Voy a iniciar la exposición planteando lo siguiente.

Partamos de la economía nacional. ¿Qué es la economía nacional? Los economistas tenemos el hábito de definir la economía como el producto interno bruto (PIB). Entonces, lo ponemos de este lado de la ecuación. El PIB es la cantidad de bienes y servicios que se producen en un período determinado, no lo acumulado, sino lo que se produce en una economía en determinado momento. Y del otro lado de la ecuación, tenemos los gastos de consumo e inversión privados, y en otro segundo paréntesis, con el signo de + de intermedio, tendríamos los gastos de consumo e inversión del gobierno, léase sector público: gobierno y todas las instituciones. La suma de los dos, es lo que representa en lo que se gasta el PIB. Y, entonces, en esa ecuación, vamos a encontrar que ahí están todas las relaciones económicas y sociales fundamentales del manejo de la política fiscal.

Por otra parte, debemos hacer la distinción entre los efectos de corto plazo, por un lado; y los efectos más permanentes, de mediano y largo plazo, por otro. Vemos que las consecuencias y los efectos de una y otra perspectiva se manejan normalmente con instrumentales distintos. Por un lado, tenemos los programas de estabilización, el manejo de la economía macro. (Nosotros, los malos macroeconomistas, nos paseamos en la olla de leche porque no dejamos actuar a los que se encargan del otro lado del aspecto del largo y mediano plazo del desarrollo, del crecimiento). Dicen que los tenemos amarrados. Amí me han convencido Leonardo Garnier y Juan Manuel Villasuso —que está ausente— de que nosotros tenemos que pensar en los dos aspectos: en el corto y en el mediano plazo.

Claro que yo tengo la tendencia natural de pensar primero en lo macro, porque serví como funcionario de ustedes en el Banco Central. Y, claro, mi problema fundamental eran los temas de estabilidad de corto plazo: estabilidad interna y externa de la moneda, como manda la Ley. De manera que esa era mi preocupación principal. Y en ese esfuerzo, en ese ejercicio, yo trataba de que el gasto público y el gasto privado, los dos, que suman lo que nosotros podríamos identificar como la demanda agregada o la demanda total, no excedieran la producción nacional, que está de este otro lado de la ecuación, para que no presionaran los precios hacia arriba (por los efectos que eso tiene) y para que no aumentaran las importaciones, no se asustara la gente y sacara capital, y poder lograr, simultáneamente, una doble entidad: estabilidad de los precios internos y estabilidad en el tipo de cambio. Si nosotros no hubiéramos tratado de lograr los dos objetivos, no hubiéramos tenido éxito.

Pero la historia no acaba ahí. Además de la estabilidad, hay que poner atención al contenido de la política fiscal y monetaria, pues se relaciona muy directamente con el crecimiento de la producción. Tiene que ver, por ejemplo, con la infraestructura. Eso es fundamental. Nosotros en algunas oportunidades sacrificamos cierto tipo de inversiones (hacemos la distinción entre gasto e inversión, que no es muy clara tampoco) para tratar de mantener la estabilidad. Y ¿qué era lo que nosotros enarbolábamos? La bandera de la crisis. Ya viene la crisis, decíamos. Yo vengo hablando de la crisis ya hace tantos años y Costa Rica se ha logrado evadir de una crisis como los otros países, no solo latinoamericanos, sino asiáticos también, por muchos años. Ahora bien, todo tiene un límite. Países que han seguido por el camino equivocado han experimentado crisis. Argentina es un ejemplo; México lo tuvo en el 94 y otros.

Pero siguiendo con el lado izquierdo de la ecuación; del gasto de largo plazo, tenemos que también hay aspectos fundamentales que tienen que ver con la equidad, que tienen que ver con el desarrollo y ya el desarrollo en un sentido más amplio del concepto de crecimiento económico. Por ejemplo, tenemos que ver que los gastos de educación, salud y de esa naturaleza, sociales en general, van a tener un impacto muy importante en la población. Los economistas rescatamos eso y decimos: `bueno, si gastamos bien en educación, en salud y ese tipo de cosas, vamos a incrementar el capital humano`. Y, al incrementar el capital humano, podemos incrementar la producción, y eso se refleja en este lado izquierdo de la ecuación a la que hacía referencia.

Bueno, eso nos da una idea de que el tema de lo fiscal tiene muchas ramas, tiene muchas manifestaciones y produce muchos efectos: unos buenos y otros malos. ¿Cuál es el ejercicio que debemos hacer? Es hacer un alto en el camino. En este país no hemos querido hacer las cosas bien y tenemos que rescatar los principios fundamentales para que las cosas mejoren y que los efectos económicos y sociales también produzcan sus aspectos positivos.

Voy a hacer una referencia adicional. Para mantener la estabilidad, ¿qué es lo que tenemos que hacer? Que el gasto privado en consumo e inversión, más el gasto de consumo e inversión del sector público, tengan una relativa equidad para no presionar los precios y no tener que estar haciendo lo que hemos venido haciendo durante muchos años: endeudarnos. El país se ha venido endeudando significativamente. ¿Qué significa eso? Es una jarana, una especie de chanchullo en el siguiente sentido. Nos la hemos ingeniado para poder gastar como país más de lo que nos dicen los ingresos por el lado izquierdo de la ecuación del PIB. Entonces, es como una familia. La familia que tiene tantos ingresos pero gasta más. ¿Cómo puede gastar más la familia? De dos formas: una es que se “enjarana”, la otra es que no paga las deudas, que engaña y hace cosas de esa naturaleza. Pero en determinado momento, tenemos que pagar la factura. ¿Qué es lo que hemos hecho nosotros? Un juego político que consiste en incrementar el gasto, endeudándonos. ¿Cómo lo hemos hecho? Hemos tenido el ingenio —los ticos, que no nos falta— para poder parquear el déficit en distintos parqueos. Lo hemos parqueado en la deuda interna, lo hemos parqueado en la deuda externa, después no pagamos la deuda externa y nos ganamos ahí un montón. Amí me tocó renegociar lo que habían dejado en el gobierno anterior de Don Óscar, una buena renegociación. Pero

fue técnicamente una jarana. Hemos parqueado el déficit en el sector descentralizado y esa es una de las grandes luchas de Leo, con la que finalmente yo estoy de acuerdo. Lo que hemos hecho es obligar que los entes descentralizados cobren más por las tarifas, con excepción de la Caja, que tiene un superávit natural, que cobren más por las tarifas para que tengan un superávit, que no inviertan en lo que tienen que invertir y entonces, con ese superávit ¿Qué van a hacer? Compran bonos del gobierno. Tan simple como eso. Entonces, ahí hemos venido parqueando históricamente nosotros el déficit. Y hay otros parqueos por ahí. Pero hay uno que es muy importante. Y es la inflación. El Gobierno, al gastar más y tener el apoyo indirecto de las autoridades monetarias, a través de generar mayor liquidez, entonces el Gobierno coloca más títulos internamente por el lado, no de la colocación de títulos, sino por el lado del gasto, puede presionar y entonces se va generando inflación.

Pero hay algo más, que también tenemos que ponerle coto. En determinado momento, la colocación de títulos en el mercado interno llega a su límite. Ese límite se manifiesta con un incremento, en términos del producto interno bruto, de la deuda pública que, a su vez, se descompone en la deuda externa y en la deuda interna. Cuando la deuda pública total llega a representar un porcentaje superior al 50% del producto interno bruto, cuando el servicio de la deuda externa llega a representar un porcentaje importante de las exportaciones, empiezan a encenderse luces de alerta en este país. La deuda pública total anda en esos momentos alrededor de un 60% del PIB. En los últimos años la hemos trepado, por así decirlo, después de la renegociación del 50 al 60% del PIB. No hemos sido cuidadosos en generar suficientes fuentes de ingreso para evitar esa cosa. ¿Y qué sucede con el incremento de la deuda pública? El gasto excesivo total genera déficit en la balanza de pagos. ¿Y cómo se financia el déficit en la balanza de pagos? De nuevo, con dos mecanismos: o endeudamiento público, pero también privado (y privado no sale en las estadísticas y a eso hay que ponerle atención). Y desde luego, con las entradas de capital. Y entonces aquí es el elemento importante.

En estos momentos, Costa Rica tiene una situación económica riesgosa. El país se ha hecho más vulnerable, tiene una calificación muy generosa de las calificadoras internacionales, de repente mejor de la que po-

dríamos merecer. Hablando en términos de riesgo, muchos de nosotros creemos que de no aprobarse la reforma tributaria en estos momentos, se podría producir, lo que a mí no me gustaría, un cambio en el sentimiento de los inversionistas extranjeros, que los llevase a invertir menos en Costa Rica. Si no viene capital extranjero, en Costa Rica podríamos desembocar en una crisis externa que tendría consecuencias en el ingreso, en la equidad y en lo social, muy devastadoras. Esta es una de las razones por las cuales yo estoy convencido de que tenemos que aumentar los ingresos.

La sostenibilidad de la deuda está en entredicho. Les quiero mencionar algunas cosas también en la parte del gasto. Empiezo por señalar que las oscilaciones que ha tenido el gasto total en los últimos años indican que no es tan inflexible, y tenemos que plantearnos a ver en qué se gasta, cuál ha sido la evolución. Vemos que tenemos servicios generales donde está Justicia, Seguridad, en términos porcentuales en un período de 12 años que hemos analizado, se mantienen. Los salarios suben por los pluses y otros beneficios que tienen los servidores públicos; sin embargo, en términos reales, no ha sido tan grande en comparación con el tamaño de la economía. Mientras que en 1990, el total de los gastos en salario representaba el 4,6% del PIB, sube en el 2002 a 5,2% del PIB. El problema de las pensiones es un problema potencial. Se va incrementando hacia futuro y ahí vamos a tener un déficit de nuevo de todo el sector público. Hay algo que sí me preocupa y es que la inversión (léase crecimiento económico hacia futuro) pasa del 1,7% del PIB en 1990 a 1,1% en el 2002. En cambio, la deuda, en el mismo período, de representar un 22% del gasto total del Gobierno Central asciende hasta un 32%. Y ustedes saben todas las consecuencias económicas y sociales que esto tiene: Esencialmente es pagarles altos intereses a los que más recursos tienen ya que presiona justamente la tasa de interés hacia arriba.

El gasto público total en Costa Rica, ya incluyendo el sector descentralizado, sí ha subido. Otra de las conclusiones a las que llegamos es esta: ¿Es la burocracia de este país muy grande? Yo les debo decir que no. El Estado, hace un tiempo, dejó de ser el empleador de última instancia. Y ahora las cifras que yo tengo es que en 1994 los servidores públicos representaban un 10% de la fuerza laboral. En el 2003, apenas un 9% de la fuerza laboral. ¿Adónde se crearon todos los demás empleos? Porque en Costa Rica la tasa de desempleo es relativamente baja. Se generaron en el sector informal y en ese sector tiene una serie de inconveniencias que tal vez en el espacio de preguntas y res-

puestas podemos nosotros tomar. La distribución del gasto: asistencia social un 11,7% y salud un 11,3%, en términos porcentuales de todo el gasto total. En educación un 11% y en agricultura se pasa en ese período que mencionaba de un 6,2% a un 1,6%. Nosotros, siendo un país de vocación agrícola, como que la abandonamos y todos nos hicimos financistas.

Las dos cosas a las que quiero llegar son: ¿Es el gasto, por lo menos del Gobierno Central, en términos comparativos, muy alto? No. Colombia, por ejemplo, tiene un 20,9% en términos del gasto de Poder Ejecutivo. México un 18%. Chile, que es un país progresista y liberal al mismo tiempo, tiene un 22,9%. Vean ustedes qué interesante: en Costa Rica, ese es el gasto que verdaderamente tenemos. Si hiciéramos una buena reforma a fondo, al estilo de la que quiere Leo Garnier, por ejemplo, tendríamos que dejar a las instituciones trabajar, sin que se nos salgan de la mano. Pero tendrían que poder invertir. Entonces, nosotros nos quedamos sin ese superávit, salvo un pequeñito porcentaje de la Caja.

¿A qué llegamos, finalmente? Al déficit del Banco Central y al déficit del Gobierno Central. Entre los dos, a pesar de todo el esfuerzo que está haciendo el ministro Dent (mi queridísimo pariente) en Hacienda, anda alrededor del 5%. Y si nosotros le sumamos otros déficit, como infraestructura, educación, ahí la cosa no anda tan bien.

La conclusión es que tenemos que allegar más ingresos al Gobierno. Ese va a ser el tema de los compañeros. Y otro tema que me parece a mí que tiene que analizar Leo Garnier, es que preservemos los equilibrios macro, pero hagamos que el gasto sea social y económicamente más productivo y eso requiere una reforma de fondo.

Muchas gracias.

IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN SOCIAL Y DE SUS VINCULOS CON UNA REFORMA FISCAL

LEONARDO GARNIER

Buenos días. Muchas gracias por la invitación, aunque debo reconocer que hablar de este tema en solo quince minutos no deja de ser complicado: ¡hay tantas cosas que uno querría decir! Pero dado el poco tiempo, lo que quisiera es, simplemente, jugar con algunas caricaturas —y eso no lo digo para bajarles el piso a las caricaturas— porque ya *Quino* nos ha mostrado la importancia que pueden tener.

A mí me parece que —*grosso modo*— los países tienen dos caminos por los que pueden avanzar: uno, es el que normalmente uno asocia con el desarrollo, y que consiste en apostarle a una economía en la que la rentabilidad de las empresas depende de los aumentos en la productividad. En este caso, las empresas son rentables porque tienen una productividad muy alta y creciente y, por lo general, esto se acompaña de un esquema distributivo relativamente equitativo. No es que todos sean iguales en esos países, pero sí prevalecen niveles de equidad más altos y salarios relativamente altos, que son compatibles con esa productividad elevada y creciente. Además, en esos países uno encuentra que, normalmente, hay un papel importante para la inversión y el gasto público, tanto en temas económicos como en temas sociales y, sobre todo, en las áreas de seguridad social y de manejo compartido del riesgo. En consecuencia, las cargas tributarias son altas. En pocas palabras, los países que han seguido este camino combinan alta productividad, alta rentabilidad, altos salarios y alta tributación... y eso ¡funciona! No

es que funciona sin problemas, por supuesto. Siempre hay ciclos y crisis económicas y cosas por el estilo, pero funciona.

El otro camino, que ha sido un camino muy típico en América Latina, es un camino en el que la rentabilidad de las empresas depende no tanto de que desarrollen una productividad elevada y creciente, sino de que puedan conseguir factores de producción a bajo costo: conseguir mano de obra barata, conseguir tierras o recursos naturales muy baratos. Así, con acceso a recursos baratos, se puede producir y ser exitoso económicamente, ser competitivo, ser rentable, no porque la productividad sea alta, no porque la calidad del producto es alta, sino porque se remunera pobremente a esos recursos productivos: son recursos baratos. Ese tipo de desarrollo puede generar crecimiento, puede generar competitividad, puede generar rentabilidad. Lo que no suele generar, sin embargo, es bienestar. El esquema distributivo va a ser, obviamente, muy desigual; y, además, se acompaña de un fenómeno bastante típico y es que, al no haber una presión sistemática para elevar la productividad, tampoco se requiere una mano de obra particularmente calificada y, en consecuencia, no se ejerce una presión positiva para elevar el gasto y la inversión social. Por el contrario, más bien lo que surge es una presión para que los impuestos sean bajos, pues se argumenta que una baja carga fiscal opera —igual que los bajos salarios— como un incentivo a la producción. Así, tenemos un camino al que bien podríamos llamar “crecimiento basado en pobreza” o *poverty-led growth*: baja productividad, bajos salarios, bajo gasto social, bajos impuestos, políticas ambientales irresponsables, etc. Como caricatura, esto no se aleja mucho de lo que ha sido la historia de América Latina.

Amí me parece que Costa Rica es un caso peculiar en el que no hemos optado, con claridad, por alguno de esos dos caminos, sino que hemos caminado, por decirlo así, con una pata en cada dirección. Nosotros hemos hecho algunas cosas bien y, en ese sentido, cuando uno pone el desarrollo costarricense en perspectiva, uno ve cómo desde fines de los años cuarentas han predominado políticas salariales relativamente audaces —ha habido salarios crecientes—, salarios mucho más altos, en términos reales, que en la mayoría de los países de la región. También ha habido un desarrollo social importante, un desarrollo institucional, una infraestructura pública que también es notable. Todo esto hace que uno se sienta bien frente a indicadores como los de esperanza de vida al nacer —que se acerca ya a los ochenta años— o los de mortalidad infantil, que baja de diez por mil nacidos vivos.

Pero al mismo tiempo, por el lado de la economía, por el lado de la productividad, Costa Rica no ha hecho las cosas particularmente bien: tenemos una economía de productividad relativamente baja. Y esto produce una curiosa e insostenible paradoja: un desarrollo social relativamente alto con desarrollo productivo relativamente bajo. Ya Jorge mencionaba algo de esto hace un momento. ¿Y qué es lo que hemos hecho frente a ese dilema? ¿Cómo hemos intentado resolverles el problema de “baja productividad y altos salarios” a las empresas, para que puedan ser rentables y competitivas? Lo hemos hecho por el camino más fácil... que, a la larga, nos conduce a un callejón sin salida: hemos intentado “compensar” esos altos costos sociales no con aumentos en la productividad —el camino del desarrollo—, sino con bajas cargas tributarias, con subsidios, con exoneraciones y con otro montón de “premios” fiscales que buscan permitir que, a pesar de su baja productividad, la economía pueda ser rentable y pueda seguir creciendo. Es así como, por mucho tiempo, hemos intentado ser las dos cosas al mismo tiempo: un país con salarios más altos y desarrollo social más alto, pero con productividad baja y con impuestos bajos. Los datos que daba Jorge —una carga tributaria del 13%— no son muy distintos a los de Guatemala. Sí son muy distintos a los de los países europeos; son, incluso, muy distintos a lo que se tiene en un país como Chile, que se suele poner como ejemplo, pero no permiten resolver adecuadamente nuestra esquizofrenia.

Inevitablemente, cuando uno tiene esa esquizofrenia, se le provoca un desequilibrio financiero, como bien planteaba Jorge: Costa Rica es un país que consume más de lo que produce. Aunque por lo general no me gustan esas analogías que comparan los países con una familia, permítanme usarla por un momento: somos como una familia que consume más de lo que produce, sí... pero también somos una familia en la que no todos consumen igual: algunos miembros de la familia la están pasando muy bien, mientras otros pasan... hambres. Entonces, tenemos dos tipos de desequilibrios —y no solo uno— al interior de esta familia: por un lado, consumimos más de lo que producimos, pero, además, algunos consumen más, mucho más que otros.

El contexto en que debemos ubicar el proyecto de reforma fiscal que tenemos entre manos es, en general, el reto de cualquier reforma fiscal y tributaria. Por un lado, es un contexto en el cual existe un déficit fiscal y ha existido por mucho tiempo; y eso genera problemas en la economía. A los que nos ha tocado estar en el Gobierno, entendemos las angustias del Ban-

co Central y de Hacienda por las presiones sobre tasas de interés, sobre los precios y sobre el tipo de cambio que se generan por estos desequilibrios; y entendemos bien que un país tiene que enfrentar responsablemente sus desequilibrios fiscales.

Pero, al mismo tiempo, tenemos que ver que hay otro tipo de desequilibrios que son tanto o más importantes. Por ejemplo, en Costa Rica hay un desequilibrio y un déficit de infraestructura impresionante. Todo el mundo se da cuenta de eso (todos nos vamos en los huecos, o vemos los semáforos en los tres colores al mismo tiempo) y, así, nos quejamos y decimos de todo... pero ahí sigue el problema. Ni siquiera las supuestas soluciones de hacer obra por concesión han funcionado, de manera que el déficit en infraestructura está ahí, lo vemos, lo sufrimos... y no solo no lo resolvemos sino que más bien, algunas veces, hasta lo hemos agravado, como planteaba Jorge —por ejemplo— cuando por resolver el desequilibrio macroeconómico hemos frenado las inversiones públicas, en lugar de generar los ingresos que se requerían para financiarlas.

Pero, además, hay un desequilibrio social y un desequilibrio institucional. A pesar de que algunas cosas han caminado bien en los últimos años, la brecha social se está ampliando en forma amenazante y peligrosa; y, frente a eso, la capacidad de las instituciones para generar movilidad social y para generar integración social, también se ha debilitado. Esto no significa que los programas sociales se hayan desfinanciado o hayan empeorado, no: yo no diría que la Caja es peor ahora que antes, ni siquiera diría que la educación ahora es peor que antes (aunque confieso que a veces lo pienso). El problema es que la salud y la educación —y la política social en general— hoy enfrentan retos que son mucho más complejos y demandantes que los de antes. En los años cuarentas, uno podía decir que una mano de obra que tuviera acceso a educación primaria tenía acceso a una buena educación. Hoy, eso no es cierto. Si estamos hablando de la globalización, de la era del conocimiento, de la competitividad global y de todas estas cosas... es claro entonces que la secundaria es un piso, no un techo. Por eso, si no contamos con un buen esquema en el que, además de la secundaria completa, tengamos una buena educación técnica, profesional y superior... entonces no les estamos dando oportunidades a nuestros jóvenes.

Es en ese sentido que nuestras instituciones están fallando. Yes por eso que tenemos que enfrentar, al mismo tiempo, un desequilibrio fiscal y un desequilibrio institucional y social. No voy a repetir los datos que daba Jorge,

pero cuando uno ve las diferencias entre ingresos y gastos y compara el gasto de Costa Rica con países de desarrollo social y económico parecido al nuestro, es claro que tenemos un problema de ingresos: los ingresos fiscales no son suficientes para lo que hay que hacer. Claro que hay problemas en la eficiencia del gasto, pero hay un problema grande de ingresos. Pero es aquí donde surge un problema de difícil solución: hacen falta más ingresos para que podamos tener el tipo de bienes y servicios públicos sin los cuales no hay desarrollo ni social ni tampoco económico, pero, a la hora de pedirles a la gente y a las empresas más impuestos, las preguntas son obvias y automáticas: ¿Para qué?, ¿para qué se quieren esos mayores ingresos?, ¿cuál es el destino del gasto? Y, claro, surge también esta otra pregunta: ¿Cuáles ingresos subir?, ¿cuáles impuestos? Porque es obvio que podemos aumentar los ingresos fiscales de muchas formas, y no tienen las mismas consecuencias...

De nuevo, manteniendo la exposición a nivel de caricatura, podríamos decir que si uno piensa en el para qué, hay dos o tres grandes retos frente a los que el sector público, el Gobierno y las instituciones estatales están quedando muy mal. Uno, como decía antes, es el reto de la productividad. Ningún país logra elevar la productividad si no hay una serie de inversiones públicas en eso que la gente de la administración de empresas llama “el entorno adecuado para la inversión”. Uno no puede decir que tiene una estrategia de promoción de exportaciones si no invierte en los puertos, en los caminos, en las telecomunicaciones o en la energía. Eso es algo claramente contradictorio. Entonces, un tema clave de la reforma fiscal, es que hacen falta impuestos e ingresos para generar condiciones adecuadas para el aumento de la productividad y, en particular, para financiar las obras de infraestructura que esto exige.

Lo segundo, es que hacen falta estos impuestos para generar y hacer accesibles las oportunidades que, en parte, son un insumo a la producción, pero en parte son —y de una manera todavía más importante— una herramienta de integración y movilidad social. Si un país le apuesta a integrarse al mundo y no tiene herramientas de integración interna, puede ser que a esa parte del país que se va a integrar con éxito al mundo le vaya muy bien —ya hasta Ferraris se venden en Costa Rica, para que veamos qué tan bien les está yendo a algunos— pero el país, corre el riesgo de partirse en dos porque a la otra parte, la parte más grande, no solo no le va bien, sino que puede irle mal, muy mal. Y aquí la pregunta clave es si estamos o no dispuestos a pagar las consecuencias de que el país se parta en dos.

Es por eso que, a mi entender, el “para qué” de los ingresos fiscales debería ser el de apostar en esas dos grandes direcciones: la de la infraestructura y la de los servicios sociales que se requieren hoy, en el contexto de un mundo globalizado, en el contexto de una economía del conocimiento, y en el contexto de un pequeño país que quiere seguir apostándole a una visión ambiciosa y solidaria del desarrollo.

Pero esto le plantea al país una responsabilidad que, normalmente, no hemos asumido. No es cuestión solamente de poner más impuestos, generar más ingresos... y dárselos al Gobierno. Eso hace falta, pero no basta. El Gobierno —y la sociedad— tienen que decidir y definir cuáles son las prioridades, en qué se va a invertir la plata y cómo se va a ejecutar y supervisar esa inversión. Los recursos no pueden irse en engordar las rutinas establecidas, tienen que irse a financiar las cosas importantes, y tienen que ejecutarse bien, porque a la gente —con toda razón— le molesta sobremedida cuando los recursos públicos que, entre todos, pagamos, se desperdician. ¿Quién se hace responsable de cómo se ejecuta o no se ejecuta ese gasto?, ¿cuáles son los mecanismos de gestión que garantizan que haya eficiencia social?

Y entendamos que eficiencia social no significa simplemente reducir costos, como muchas veces se nos ha dicho. Eficiencia social quiere decir que las cosas se hagan con el menor costo posible, sí, pero también que se hagan con la mejor calidad y la mayor cobertura posible. Porque es muy fácil reducir los costos bajando cobertura o deteriorando la calidad. El verdadero reto —y es un reto complicado— es cómo balanceamos esas tres variables: el costo, la calidad y la cobertura de los servicios sociales. Para ello, junto a una sólida reforma tributaria, necesitamos desarrollar la cultura y los instrumentos de gestión pública y de rendición de cuentas que le garanticen a la gente que si se le van a subir los impuestos, esa plata se va a usar bien. Una reforma tributaria debiera insistir en contar con esos mecanismos.

Quiero terminar —porque el tiempo se me acaba— diciendo dos o tres cosas sobre los impuestos, sobre el tipo de impuestos que querríamos tener y, así, caemos finalmente en este proyecto en particular que se discute en la Asamblea Legislativa. Y es que la relación entre muchos de los que hoy exponemos en esta mesa redonda empezó, precisamente, como un pleito sobre este proyecto. Yo confieso, que a mí, la primera cosa que me llamó la atención sobre el proyecto fue que, siendo una reforma fiscal que parecía muy am-

biciosa, no parecía tener mayor oposición por parte de los sectores de más altos ingresos. Y ustedes me perdonan, pero si los sectores de más altos ingresos no se oponen a un proyecto de reforma tributaria... ¿es porque no los afecta! No hace falta ser economista o abogado para saber eso. Entonces, al revisar el proyecto con esa malicia, lo que uno se encuentra era que en medio de un montón de cosas positivas que tenía... había unas cuantas cosas que podrían parecer pequeñas —al vez algunas sean solo tres o cuatro renglones de las más de 700 páginas del proyecto completo— pero, al verlas, al leer, por ejemplo, que la tasa máxima del impuesto de la renta a las empresas iba a bajar del treinta al dieciocho por ciento... perdónenme de nuevo, pero ¡eso no es nada pequeño!, es bajar el impuesto de la renta prácticamente a la mitad. A eso se agregaban algunos otros beneficios que se colaban discretos por aquí y por allá en el texto —como un esquema de industrias pioneras demasiado laxamente definidas— así que, por cosas de esas, algunos de nosotros dijimos que no, que así como estaba, el proyecto estaba mal; que así como estaba, era preferible que no pasara. Ya partir de ahí empezamos una discusión entre nosotros, y se provocó, además, una renovada discusión en el Congreso, lo que ha permitido que se vengán haciendo un conjunto de reformas para corregirle algunos de estos defectos al proyecto. Yo todavía quiero ver cómo termina de salir el proyecto luego de todas las mociones y contramociones; ver qué es lo que realmente sale al final, para poder decir si estoy o no de acuerdo en que se apruebe. Pero de lo que hay en el proyecto, hay un par de cosas que son cruciales: en primer lugar, evitar que nos metan esos goles que estaban a punto de meternos, bajando los impuestos de quienes más ganan; y, en segundo lugar, que en efecto se monte un buen sistema que cierre los principales portillos a la evasión. En esto último Adrián ha hecho un buen trabajo en convencernos de la importancia de renta global y de renta universal; y me parece que la forma en que está definido el IVA también es interesante, no solo en sí mismo, sino porque cierra mecanismos de evasión.

Con ese tipo de correcciones —y a pesar de otros defectos que el proyecto tiene, y que siguen sin gustarme— creo que la aprobación del proyecto podría ser buena. Aun así, me parece que no va a ser suficiente para resolver el problema de los ingresos fiscales. Las estimaciones más optimistas del Gobierno es que este proyecto va a generar dos puntos y medio del PIB de ingresos adicionales... y eso no alcanzaría ni para atender el déficit de hoy en día, que es mucho más grande que eso. Pero, como dije, el pro-

blema grande no es arreglar el déficit. El problema es que más del 40% de nuestros estudiantes no pueden terminar la secundaria; el problema es que las carreteras están hechas leña; el problema es que los puertos están en pésimas condiciones; el problema es que no tenemos ni la infraestructura ni las instituciones ni los programas adecuados para incorporarnos a la revolución del conocimiento; etc. Y, para solventar en serio esos problemas —y no solo en forma cosmética— dos o tres puntos del PIB no son suficientes. Entendámoslo de una vez: Costa Rica necesita una reforma tributaria que lleve la carga del actual 13% a un nivel superior al 18%, que es el nivel que tiene la carga tributaria en los países a los que aspiraríamos a parecernos.

Pero... ¿cómo hace uno para subir impuestos en un monto tan importante? Yo aquí quisiera plantear algo que hemos discutido mucho con personas como Carlos Sojo y Fernando Herrero. Yo pienso que ese aumento de la carga tributaria solo es posible utilizando impuestos de destino específico. Los costarricenses no van a aceptar que les digamos que se va a elevar el IVA en cinco puntos simplemente para reducir el déficit, o para que el Gobierno tenga más recursos. La gente tendría razón en no creerlo. Menos en estos días. Por eso, la única forma de subir algunos impuestos para que el Gobierno tenga los recursos que necesita —y realmente los necesita— sería estableciendo mecanismos que garanticen que esa plata va a ser, por ejemplo, para completar el financiamiento a la secundaria o para garantizar que los recursos para reparación y arreglo de infraestructura vial se usen para eso, y que no se haga la trampa que se nos hizo hace algunos años, en que se creó un impuesto de esos y después los fondos se quedaron en la caja única. Yo creo que solo si se establecen esas garantías, la gente va a estar dispuesta a que se eleve el nivel de ingresos para que el país tenga el tipo de inversión que garantice las dos cosas de las que yo hablaba al principio: que la productividad pueda crecer y que las oportunidades puedan ser para todos.

REFORMA TRIBUTARIA SU ESTADO ACTUAL

ADRIÁN TORREALBA

Muy buenos días. En aras del tiempo estrecho que se nos ha concedido, yo quisiera entrar muy al grano. La tarea que se me ha encomendado en este Foro ha sido entrar un poco en el detalle de este proyecto de reforma fiscal y esencialmente en su parte tributaria. Tomo el hilo de los amigos que me han antecedido en el uso de la palabra, quienes han llegado a la conclusión de la necesidad que tiene el país de elevar su carga tributaria. El proyecto que está planteado en la parte de regulación de impuestos, precisamente tiene ese objetivo fundamental, de elevar la carga tributaria, quizás no al punto de llegada que este país requeriría, pero desde luego sí en un camino correcto, en un camino relevante para intentar ir mejorando ese conjunto de desequilibrios que tanto Jorge como Leonardo han evidenciado esta mañana.

Quisiera empezar recordando que para averiguar qué se requiere para que un sistema tributario funcione adecuadamente, se debe acudir a la prueba empírica. Es decir, debemos preguntarnos: ¿qué tienen los sistemas tributarios en los países en que los sistemas tributarios funcionan adecuadamente? Yo creo que esa es una pregunta importante y, diciéndolo muy en general, hay cuatro componentes ineludibles en un sistema tributario para que se logre lo anterior.

El primero de esos componentes es la existencia de un buen y adecuado impuesto sobre la renta. El impuesto sobre la renta en los países desarrollados tiene un alto potencial recaudatorio, pero también el impuesto sobre la renta debe ser el abanderado dentro del sistema tributario para lograr el principio de que cada uno contribuya de acuerdo con su capacidad económica, que es el principio de equidad.

El segundo componente de un sistema tributario moderno es la existencia de un impuesto general sobre el consumo que siga el esquema del

IVA, el impuesto sobre el valor agregado. El IVA es uno de esos impuestos que se ha generalizado en todo el mundo y respecto del cual existe incluso un modelo que se suele seguir. Es decir, hay una receta bastante bien constituida en cuanto al IVA, en que se recogen cuáles son todos los elementos que debe tener un IVA para que funcione. Esa receta, ese modelo, está contenido en la Sexta Directiva de la Unión Europea.

El tercer componente es que la Administración Tributaria tenga potestades de investigación, potestades de control y de acceso a información suficientes para poder aplicar estos dos grandes impuestos: renta e IVA. Además, el cuarto componente es la existencia de un modelo de organización de la Administración Tributaria que le asegure una adecuada dotación de recursos financieros, materiales, informáticos y, sobre todo, de recursos humanos, que asegure también la calidad e idoneidad del personal con que cuenta la Administración tanto en términos de conocimiento real y específico sobre esta compleja materia, como en términos de adecuadas remuneraciones que permitan atraer a las personas capacitadas en esta materia, retenerlas y además generar una carrera basada precisamente en méritos de conocimiento específico.

Estos cuatro componentes deben estar presentes en un sistema tributario, si se aspira a que este funcione efectivamente. Yo creo que esta reforma tributaria planteada desde un inicio ha puesto sobre la mesa un esquema que precisamente contiene estos cuatro componentes. Desde un principio se planteó un impuesto sobre la renta que cambia totalmente el sistema actual. El sistema actual de impuestos sobre la renta no responde al principio de capacidad económica de las personas. Eso es indiscutible. Y esencialmente porque no grava el conjunto de la capacidad económica de una persona. Grava rentas parcialmente, hay algunas que las deja sin gravar y, en esa fragmentación, no se termina haciendo pagar a cada cual según su capacidad económica, medida, en este caso, por el flujo de renta que tenga en un período.

En cambio, el impuesto de renta que se planteó desde un principio, propone un esquema que ha sido probado para lograr captar esa capacidad económica global. Yes por eso que se ha hablado de la globalización del impuesto de la renta, que significa que un individuo, una persona física, debe juntar en una sola base imponible las distintas rentas que obtenga, de distinto tipo o distinta naturaleza. Debe darse un reconocimiento también de las necesidades básicas que ese individuo debe atender antes de contribuir a la solidaridad pública. Luego esa base, ese conjunto, debe ser sometido a una escala

progresiva. Ese es el esquema de un impuesto global que permite acercarse al principio de gravamen según la capacidad económica de cada cual.

En ese sentido, también, el IVA desde un inicio se ha ajustado al modelo de la Sexta Directiva europea.

Del mismo modo, se planteó originariamente un conjunto de reformas importantes a las potestades de la Administración para fortalecerlas. Hay que decir que en eso es en lo que se ha avanzado más en los últimos años, y se buscaba consolidar la atribución de algunas potestades aún faltantes. Se propuso inicialmente la creación de una agencia tributaria con un nivel de autonomía o de independencia funcional mucho mayor que el que tiene hoy la Dirección General de Tributación o la misma Dirección General de Aduanas.

Ese era el conjunto de esa propuesta que, insisto, me parece que con toda claridad reunía esos cuatro componentes que hoy son necesarios en cualquier sistema tributario moderno.

Dicho esto, yo quisiera repasar rápidamente los temas que incluso este grupo de quienes nos hemos reunido para buscar consensos en esta materia llegó a identificar como los temas neurálgicos centrales de esta discusión sobre el plan fiscal en su faceta tributaria. Hay otros, sin duda alguna, pero no me voy a referir a ellos en este momento. Procede sobre todo valorar el estado actual de la discusión en el Congreso, ya que con las mociones presentadas al cuarto día de mociones con arreglo al artículo 137 del reglamento, con todo lo que se ha venido introduciendo en los días anteriores, para responder a la pregunta ¿Cómo va quedando el proyecto en relación con estos temas neurálgicos?, debemos valorar si esos cuatro componentes siguen estando ahí, y si siguen prometiendo efectivamente una reforma tributaria en la buena dirección.

En primer lugar, voy a referirme al tema de renta. Dentro de este, el grupo, en los artículos que publicó en *La Nación*, identificó algunos temas centrales, por lo que voy a empezar refiriéndome a ellos. El primer tema es el de la globalidad del sistema de renta. Esta globalidad se basa, en primer lugar, en una distinción entre un impuesto sobre la renta de las personas físicas y un impuesto sobre sociedades para los residentes en Costa Rica, personas físicas o sociedades, a los cuales se les aplicaría el principio de globalidad. También se regula un tercer impuesto para los no residentes, que simplemente se les aplica por retención sobre las rentas de fuente costarricense que obtengan estos no residentes en Costa Rica. Dentro del esquema de los residentes, quizá la globalidad encuentra un punto central en el tema de si efectivamente todas

las rentas que una persona o una sociedad pueda tener, van a entrar en ese conjunto, en esa olla general que va a ser sometida, en el caso de las personas físicas, a una escala progresiva, y en el caso de las sociedades a una tarifa única proporcional en el monto que esta sea fijada.

En ese sentido, una discusión importante que ha existido a lo largo del trámite del plan fiscal es si las rentas de mercado financiero deben ser tratadas diferente, deben ser tratadas más benévolamente, quizás con argumentos de que la gente pudiera optar por sacar los dineros, ponerlos en lugares de más difícil control, si el tratamiento se vuelve muy pesado. En la posición manifestada por este grupo de amigos que nos hemos dedicado a hablar de este tema, sugeríamos que no hay razones lo suficientemente convincentes como para sacar a las rentas del mercado financiero de esa escala o de esa base impositiva global.

Si analizamos el estado actual del proyecto al cuarto día de mociones, nos parece que se está bastante cerca de ese ideal que nosotros planteamos. Y se está bastante cerca porque se está proponiendo un mecanismo según el cual las rentas de mercado financiero entran en esa base imponible y únicamente con un límite de \$55.000 se les va a dar un tratamiento especial que consiste en lo siguiente: una vez que entran en el conjunto de la base imponible global ayudan a determinar, sobre todo en el caso de las personas físicas, en qué punto de la escala progresiva van a tributar las demás rentas de ese contribuyente. Después de haber hecho esa operación, se va a permitir una reducción equivalente al tipo promedio, de esa escala progresiva que le corresponda al contribuyente. Es decir, si ese contribuyente en los distintos tramos de esa escala, al final tributa en un promedio del 20%, entonces, esas rentas de mercado financiero habrán contribuido a fijar ese 20%. Dicho de otro modo, si no se hubieran incluido, el conjunto de las rentas habrían quedado en tramos más bajos y, por tanto, en un tipo promedio más bajo. Una vez hecho eso, se permite una deducción que resulta de multiplicar el tipo promedio, ese 20% del ejemplo, por el monto de las rentas del mercado financiero. Con un límite, y es que esto solo se podría aplicar con los primeros \$55.000. Yo creo que se trata de una solución inteligente, interesante. Incluso aporta a la ciencia tributaria universal. Creo que no es normal encontrar este tipo de tratamiento. Sin embargo, me parece que es un aporte interesante y en ese sentido me parece que el proyecto va por buen camino.

El otro tema importante en cuanto a la globalidad de la renta tiene que ver con que para que un impuesto sobre las rentas sea equitativo, necesaria-

mente debe reconocer un mínimo exento personal; es decir, individual, y un mínimo exento familiar. También procede el reconocimiento de la deducción de gastos en necesidades básicas, tuteladas... incluso a nivel constitucional, como es el caso de gastos médicos o el caso de gastos en vivienda. En ese sentido, el esquema del proyecto es correcto. Incluye un mínimo exento individual, un mínimo exento familiar, algunos gastos de este tipo. Sin embargo, yo creo que aquí hay un elemento que me preocupa bastante, sobre todo en cuanto a la última evolución de las mociones aprobadas en la Comisión Especial de esta Asamblea, y es el siguiente. A mí me tocó estar en el inicio de la elaboración de esta propuesta y uno de los temas que se planteaba en ese momento era en cuánto fijar ese mínimo. En ese momento, el razonamiento fue el siguiente: Si analizamos la legislación actual, nos encontramos con que el mínimo exento para una persona con actividad lucrativa, digamos un profesional como un abogado, un médico, un economista, que realiza una actividad lucrativa independiente, ese mínimo exento es menor, considerablemente menor, que el mínimo exento de un asalariado. O sea, los asalariados tienen un mínimo exento mucho más alto. Entonces, la pregunta que surgía en ese momento era: ¿Dónde fijar el mínimo exento?, ¿más o menos en torno a lo que es el mínimo exento hoy de los asalariados: alto, o fijar ese mínimo exento en torno al que hoy se les reconoce a los profesionales independientes: más bajo? Si se hubiera optado por lo segundo que cité, es decir fijarlo en el nivel más bajo de los profesionales independientes, el efecto hubiera sido que los trabajadores asalariados pasarían con la reforma a tener un mínimo exento mucho más bajo que el que tienen hoy día. Y se consideró que eso no era lo equitativo ni, desde el punto de vista político, algo factible que permitiera al proyecto plantear una cosa de ese tipo. Entonces, se descartaba la idea de fijar un mínimo exento para todo el mundo de ese nivel más bajo; es decir, del nivel de los profesionales. Sin embargo, la otra opción, que era fijar un mínimo exento para todos, para todos los tipos de renta, al nivel de los asalariados actuales, podía tener implicaciones recaudatorias negativas. O sea, podríamos quedarnos sin base imponible. Casi todo el mundo en este país estaría más o menos en el nivel del exento.

Para resolver ese problema, lo que se hizo en su momento fue hacer lo siguiente: reconocer una deducción especial y única solo para las rentas del trabajo de 2,500,000 y, luego, se fijaba un mínimo exento general que andaba en 1,434,000 colones aproximadamente, que es el nivel que hoy tie-

ne precisamente los profesionales independientes. De esa manera, se entendía que se lograba mantener el nivel que tienen los trabajadores, incluso mejorárselo con las otras deducciones, para lograr así que, por ejemplo, solo salarios por encima de 900.000, un millón de colones, pagaran más con la reforma que con la legislación actual y, por lo tanto, todos los salarios menores a un millón de colones pagarían con la reforma menos de lo que pagan actualmente. La preocupación que me surge de la última evolución es que se tomó la decisión de sumar los 2,500,000 a los 1,434,000 y reconocerlo para todos, con lo cual queda un mínimo exento general de casi 4 millones, de 3,934,000 colones, más gastos médicos y más gastos familiares. O sea, que me preocupa los efectos en las aspiraciones recaudatorias de tener mayores ingresos y sobre todo las estimaciones hechas en relación con este proyecto, este elemento. Podríamos quedarnos con una base imponible de muy pocos contribuyentes, incluso menos que los de ahora, y con eso podríamos tener más bien un perjuicio recaudatorio.

El segundo tema que quería mencionar es el tema de la renta mundial. El tema de la renta mundial creo que representa un elemento muy importante para que el impuesto tenga esa idea de equidad, que es consustancial a la idea de un impuesto sobre la renta. Porque si se deja a opción de las personas que tienen rentas más altas, rentas de capital de que con solo ubicar sus fuentes fuera del país ya con eso no contribuyen, pues sencillamente el nivel de equidad no se logra. Se ha venido diciendo, e incluso ayer en un periódico de circulación nacional salieron unas empresas transnacionales diciendo que se iban a ir si se aprueba el tema de renta mundial y yo creo que todos coincidimos, en este grupo, en que si esta reforma provocara una estampida de la inversión extranjera, tendríamos que estar todos opuestos a ella, sin duda alguna. Lo que pasa, lo que nos preocupa realmente es que esa posición de estas empresas no puede ser sino el fruto de un pésimo asesoramiento. No sabemos quién está asesorando a estas empresas porque estas no se van a ver afectadas por renta mundial. Estas empresas realizan actividades de fuente costarricense. Aun con un criterio territorial tienen que pagar impuestos. Su problema puede ser si se les termina o no el régimen de zona franca, si se les va a tratar o no con un régimen pionero, etc.. Ese es su problema, pero no tiene nada que ver, en absoluto, con el tema de renta mundial.

Y también se ha dicho otra cosa que, desde el punto de vista del asesoramiento técnico, es todavía más absurda. Se ha dicho que si se aprueba renta mundial, por ejemplo, una empresa norteamericana, con matriz en Norteamérica, de-

jaría de tener el beneficio —si es que se le puede llamar beneficio— de que solo cuando repatrié o distribuye dividendos a los Estados Unidos, es cuando tiene que pagar impuestos en los Estados Unidos. Esa es la cosa más descabellada que yo he escuchado en bastante tiempo. Pensemos, por ejemplo, en el caso de México. México tiene renta mundial. Ustedes creen que cuando una empresa norteamericana invierte en esa nación ya no se le aplica ese sistema, que es además el sistema que se aplica en todo el mundo, de que solo cuando se distribuyan los dividendos o se reconozcan dividendos, es cuando se deben pagar en el país de residencia, en los Estados Unidos, en este caso. Por supuesto que no. Por lo tanto, yo creo que, fuera de esos problemas de mal asesoramiento, el tema de renta mundial no presenta ningún problema y más bien va adelante en la línea de la mayor equidad del sistema. Y creo que en el estado actual del proyecto se ha logrado un tratamiento de las rentas externas donde se hace una única excepción con el tema de las rentas pasivas de capital, en la misma línea de lo que explicaba hace un rato, en cuanto al mercado financiero. Por lo tanto, me parece que también ahí se está llegando a una solución bastante aceptable.

En tercer lugar, voy a comentar rápidamente dos temas más que quisiera destacar. Uno de ellos tiene que ver con la tarifa del impuesto de sociedades. Creo que la idea original de reducir el impuesto de sociedades al 15% iba muy ligada a que eso sucediera solo y cuando todas las empresas de zonas francas también se unieran a la tributación, de tal manera que el 15% sobre todas las empresas, incluyendo zonas francas, daría una recaudación más o menos similar que un grupo de empresas, la mayoría, tributando al 30%, y las zonas francas sin tributar. Esa era la idea originalísima de todo este proyecto. Lo que pasa es que, en el camino, terminó dándose una desconexión entre ese requisito de que las zonas francas entraran a tributar y el descenso de la tarifa. Además, se introdujo en el proyecto la regulación de regímenes de incentivos específicos, siendo que era otra condición original de que ese descenso al 15% constituyera el único incentivo y que no fueran introducidos otros regímenes específicos de incentivos. Sin embargo, esa condición también se había perdido en el camino, porque se introdujeron regímenes de incentivos específicos, empresas pioneras, empresas en zonas de menor desarrollo relativo, y entonces perdía sentido la reducción de la tarifa. El estado actual de la propuesta, es bajar la tarifa, pero solo hasta el 25% y después del año 2010, con lo cual me parece que si no es exactamente lo ideal, es también algo aceptable dentro de este proyecto.

En los regímenes de incentivos que se introdujeron —empresas pioneras y zonas de menor desarrollo relativo—, seguimos manifestando la preocupación

que planteamos en los artículos en *La Nación* y es que se está dejando muy laxo la definición —de hecho, no se está haciendo una definición de las características que debería tener una empresa para ser calificada como pionera—, sino que se están reenviando al reglamento, a través de una reglamentación que tendría que hacer un conjunto de ministerios. Eso es peligroso. Nos parece que además puede tener implicaciones constitucionales, en el sentido de que se viole la reserva de ley y quizás sea uno de los puntos flacos que mantiene el proyecto.

Por último, manifestar que en cuanto al impuesto al valor agregado, el proyecto sigue más o menos los lineamientos originales. Se introduce un IVA moderno. Creo que ahí no hay mayor problema en lo que está en discusión. En cuanto al fortalecimiento de la Administración Tributaria, si bien se perdió en el camino la idea de la agencia tributaria, se sustituye por un órgano alternativo que es la Dirección Nacional de Tributos que, cuando menos, aporta dos importantes avances en relación con la situación actual. En primer lugar, permite la integración institucional de las aduanas con la tributación interna y, en segundo lugar, crea un régimen laboral dentro del Estatuto del Servicio Civil que permite establecer reglas para captar a los funcionarios por conocimiento específico y además para establecer escalas salariales competitivas. Creo que eso es un avance importante que, con la voluntad política necesaria, podría traducirse en un fortalecimiento efectivo de la Administración Tributaria, amén de otra voluntad política que va a ser necesaria, como es la dotación de mayores recursos presupuestarios a dicha administración. Mencionar, por último, algo que se había perdido en el camino y que se volvió a introducir, y es algo que hay que celebrar, que es la introducción de la fase de cobro ejecutivo de las deudas tributarias en la esfera administrativa. Es decir, se le da esa potestad a la Administración Tributaria de cobro ejecutivo de las deudas tributarias y no como es hoy día en que la Administración debe acudir al Poder Judicial, quitándole eficiencia a la labor de cobro ejecutivo.

En fin, yo creo que la valoración general del proyecto, tal como está, es positiva. Tengo esa gran inquietud recaudatoria al haberse aumentado el mínimo exento, prácticamente de 1,434,000 a 3,934,000. O sea, vamos a ver mucha gente, como nosotros los profesionales, contenta. Hoy los profesionales tenemos un mínimo exento de 1,434,000. Vamos a tener un exento de casi 4 millones. Personalmente, me alegro, pero me preocupa por el efecto recaudatorio para el país.

MÁS ALLÁ DE LA REFORMA TRIBUTARIA LA AGENDA PENDIENTE EN MATERIA DE GOBERNABILIDAD JURÍDICA, ECONÓMICA Y SOCIAL

JAIME ORDÓÑEZ

Quiero agradecer a los buenos amigos de FLACSO, de UNICEF y de la Fundación Konrad Adenauer por abrir este espacio aquí en el Parlamento para poder transmitir algunas de las reflexiones elaboradas por el grupo de colegas que hemos venido promoviendo la reforma fiscal en Costa Rica. Tomando en cuenta que la caricatura es un gran arte —pues, con dos o tres imágenes, logra grandes síntesis—, voy a hacer un esfuerzo expositivo y, a pesar de las limitaciones y aridez de un tema técnico como el que nos reúne, tratar de caricaturizar mi argumento. Se me ha pedido que hable sobre el tema de la agenda pendiente. Pues bien, ello significa preguntarse sobre lo que tiene que hacer Costa Rica en los próximos meses y años, aparte de algún tipo de reforma tributaria, para tener opciones reales de mejorar sus niveles de desarrollo y bienestar social.

Primero. Hay que trabajar en gobernabilidad jurídica e institucional. El crecimiento económico y el desarrollo social no pueden darse en el contexto de un Estado débil, como el de América Central. Es necesario concluir que, desde el punto de vista de las demandas adicionales de gobernabilidad jurídica e institucional, no solo Costa Rica, sino, además, Centroamérica, requieren en este momento de su vida republicana un trabajo de modernización y fortalecimiento del Estado de Derecho. Un grupo de 40 investigadores de Centroamérica hemos concluido recientemente

te un trabajo de tres años, mediante el cual logramos comparar la estructura normativa e institucional del istmo con el mundo desarrollado. Este trabajo consistió en diseccionar el universo normativo e institucional de nuestros 5 países y enfrentarlo con las normas e instituciones que —probablemente— habían generado desarrollo, crecimiento y equidad y varias naciones desarrolladas. Es decir, pusimos la lupa para estudiar las trabas y disfunciones legales e institucionales en una gran cantidad de órganos de nuestros países. Así, empezamos a estudiar nuestro Estado desde el punto de vista tributario, fiscal, desde el punto de vista de los mecanismos de control y racionalidad del gasto, desde el punto de vista de la inversión, desde el punto de vista de la administración de la justicia, etc. La metodología fue comparativa: desde el punto de vista del funcionamiento de las estructuras del Estado y vimos cómo funcionaba el primer mundo, para determinar cuáles son nuestros vacíos. Pues bien, los resultados han sido devastadores y negativos. Nuestro Estado de Derecho es débil, y nuestro sistema jurídico e institucional está atrasado, tiene enormes lagunas e imperfecciones que dificultan la seguridad jurídica, factor este último que es imprescindible para el crecimiento y el desarrollo económico y social.

Segundo. Fortalecer el Estado de Derecho supone fortalecer el sistema de control, planificación y rendición de cuentas. Digo lo anterior porque el tema de la agenda pendiente tiene que ver con estas demandas de fortalecimiento del Estado de Derecho. En ese sentido, yo quiero dar la razón a algunos de los diputados, partidos políticos y sectores que se han preocupado por el tema de control, racionalidad, transparencia de la gestión pública y garantías de la inversión. Confrontado el sistema de control de las administraciones públicas, petición y rendición de cuentas Costa Rica está aún en pañales en relación con los estándares internacionales que vigentes en un conjunto de países desarrollados del planeta, que han servido como pauta analítica para crear un Sistema de Indicadores de Gobernabilidad Jurídica e Institucional, como parte del *Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica*. Costa Rica tiene problemas serios en control de la gestión pública, transparencia del gasto, planificación y racionalidad del gasto, definición de jerarquías de la inversión y distinción del gasto y la inversión social. Esto supone, entre otras cosas, una disociación entre los objetivos sustantivos de las normas y las instituciones, por un lado, y las nor-

mas procesales que hacen posible y efectivo la realización del derecho. Si no hay norma procesal y exigibilidad, no hay derecho. Hoy día, Costa Rica tiene mal diseñado su Estado, en áreas fundamentales que atañen a la transparencia y a la eficacia de la función pública.

Costa Rica, por ejemplo, carece de una Ley Marco de Planificación, Presupuestación, Control y Rendición de Cuentas que permita darle unidad sistemática a una serie de cuerpos legales dispersos y no concatenados entre sí. Por un lado, está la Ley de Planificación Nacional N°. 5525 del 2 de mayo de 1974 (un cuerpo legal absolutamente absurdo e inocuo), la cual no tiene ninguna conexión normativa ni estratégica con la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, la Ley N°. 8131. Esta última constituye un avance importante en Costa Rica; sin embargo, carece de referente estratégico porque no está relacionada con la *Ley de Planificación* del año 74. El concepto de Plan Nacional de Desarrollo es absurdo en Costa Rica, pues se trata de un decreto ejecutivo emitido cada cuatro años, que es abolido y transformado cada cuatrienio, cuando un nuevo gobierno toma el Poder Ejecutivo. Ello impacta también, en consecuencia, la lógica de la *Ley de Presupuesto*, promulgada anualmente por el Parlamento, pues se trata de una ley más o menos casuista, no amarrada a una lógica de planificación de largo plazo de nuestro Estado. Y en consecuencia, en ausencia de la relación sistémica que tendría que haber en esas tres normas básicas, resulta que todo el desarrollo presupuestario del país se realiza en forma inorgánica. La ley que ustedes, señores diputados, dictaminan todos los años, que es la ley más importante del país, que es la *Ley de Presupuesto* —la cual establece los planes estratégicos globales por institución y los planes anuales operativos por institución— carece en consecuencia de dirección estratégica. Esto obviamente abre una enorme tarea de reestructuración normativa. Da lugar a un replanteamiento de ese esquema legal y a crear una Ley Marco de Planificación, Presupuestación, Control y Rendición de Cuentas, sobre la base del presupuesto de estas normas básicas.

Tercero. Hay que distinguir la paja del grano, y los argumentos falaces contra la reforma fiscal. En relación con lo que se me ha pedido, voy a tratar de complementar lo que mis colegas han dicho sobre la agenda pendiente de Costa Rica. Hago, sin embargo, una aseveración previa, y celebro que en este Salón haya diputados de partidos políticos que adversan la reforma tributaria para hacer algunas consideraciones en ese

sentido. Vamos a ver. Los tres argumentos en contra de la reforma fiscal en Costa Rica esgrimidos durante los últimos meses, son los siguientes:

Argumento A: Que no se necesitan más impuestos, que es mentira, que Costa Rica puede desarrollarse sin más impuestos. Que todo lo contrario, que más impuestos impedirían el desarrollo del país. Yo no quiero ahondar en las explicaciones que mis colegas Jorge Guardia, Leonardo Garnier y Adrián Torrealba ya han dado, brillantes explicaciones que, de suyo, demontan la falacia de ese argumento. Quiero remitirme, simplemente, a la fuerza empírica de los hechos. Estadísticamente, el primer mundo no ha funcionado así, es decir, con bajos impuestos. Los países desarrollados de la OCDE tienen cargas tributarias por encima del 35% del PIB, mientras nuestra Centroamérica, Costa Rica incluida, llega apenas a poco más del 13%. Así no es posible ningún desarrollo. Para que el desarrollo sea posible, se necesitan más ingresos de algún lado. La otra posibilidad sería recortar gasto, desde luego. Sin embargo, todos los estudios existentes indican que Costa Rica, en la mejor de las hipótesis, no podría recortar más de un 1 a un 1,5% del gasto. En un estudio que consta en el Libro Blanco de la Contraloría suscrito por Don Andrés Rodríguez Clare —del cual no se puede sospechar que sea una persona dispendiosa en materia de gasto ni mucho menos— se demuestra que, en el mejor de los casos, nuestros recortes al gasto pueden ser del 1%. La única solución es recaudar más, no hay otra solución.

Argumento B: Lo considero, en efecto, muy importante y varios partidos políticos aquí lo han expuesto. Este argumento nos dice que es peligroso generar más recursos para un Estado sobre el cual no existen controles. Hay, ciertamente, un problema de falta de control y de transparencia en los gastos. Sin embargo, argumentar que por esa razón se invalida la necesidad evidente de más recursos es montar una falacia conceptual grosera y simplista. Los problemas de control y transparencia se deben solucionar justamente con leyes específicas y modernas de control de las administraciones públicas, pero no castigando la necesidad evidente de una recaudación tributaria moderna y razonable, como la que poseen los países desarrollados.

Argumento C: Dice lo siguiente: muy bien, pongamos que generamos mayores ingresos por vía impositiva, ¿qué nos garantiza que esos ingresos se van a invertir en lo que realmente importa: en infraestructura, en inversión social; es decir, en capacidades sociales? Yo creo que la distin-

ción entre gasto e inversión es importante. Tanto Jorge Guardia como Leo Garnier ya la han puntualizado acá. En cualquier sociedad, vale la pena poner los recursos en inversión y no en gasto improductivo. Entre una cosa y otra, existe una distancia muy grande. Utilicemos la metáfora de la hacienda familiar. Una familia de clase media tiene sentido que invierta en la educación de sus hijos y no en cambiar carro todos los años. En un caso, hay inversión y, en el otro, hay gasto. Vale la pena incluso endeudarse, que la familia permanezca endeudada algunos años con tal de financiar la educación de sus hijos o con tal de comprar una casa nueva. No tiene ningún sentido, sin embargo, que esa familia se endeude para cambiar automóvil todos los años. Esa distinción, incluso, entre el manejo fiscal y los riesgos del endeudamiento depende de lo que hagamos justamente en materia de inversión o gasto. Esta decisión es muy importante en una sociedad. Costa Rica creció —acuérdense ustedes— espectacularmente entre los años 50 y los 70 porque hizo una vigorosa inversión en capacidades sociales: educación y salud. Pueden ver, por ejemplo, el estudio de Víctor Bulmer Thomas, el cual muestra muy claramente esas relaciones causales, comparadas con el resto de Centroamérica. Nuestro país incluso se endeudó para hacer inversión. Pero a la postre, desde luego que valió la pena.

Cuarto. La ausencia de planificación es tan grave como la corrupción. Hay un estudio preliminar del estudio sobre gobernabilidad en América Central que indiqué al inicio (Proyecto Observatorio de la Democracia en América Central) que genera resultados realmente espeluznantes en materia de eficacia del gasto. Si nosotros hacemos la distinción entre dinero robado —o sea dinero enajenado del erario público por concepto de corrupción—, por un lado, y dinero mal gastado por ausencia de planificación, por otro lado, nos encontraremos que (desde el punto de vista absoluto) esta segunda enfermedad, la sumas brutas perdidas por ausencia de planificación rebasan con creces los montos resultantes de la corrupción. Los datos preliminares que tenemos en la región es que el dinero mal gastado por razones de falta de planificación, programas abortados, programas erráticamente diseñados o fallidos, ausencia de objetivos estratégicos de Estado, los vicios inherentes al ciclo electoral, etc., suponen fácilmente un 300 o 400% de los montos perdidos por materia de corrupción. Se trata de dos enfermedades igualmente serias y execrables que conspiran contra una gestión pública moderna, efectiva y desarrollada. En América Central, incluida Costa Rica.

Los ministerios y las oficinas públicas de Estado se dan el lujo de hacer cambios de sus políticas de Estado cada cuatro años. Simple y llanamente estamos dispendiando irracionalmente el poco presupuesto que tenemos. Esto es un pecado. Y en esto guardan razón aquellos sectores políticos que dicen: 'un momento, no tiene sentido generar mayores ingresos al fisco para que no se garantice una cierta sostenibilidad de la inversión'. Se trata de que lo que vayamos a invertir en educación o en salud, en carreteras, etcétera, en efecto impacte el largo plazo del país.

Costa Rica, ¿por qué funcionó un poco mejor? Por varias razones. En primer lugar, porque hizo inversión pública social, no solo como resultado de tributos, sino como resultado de endeudamiento público, en un momento dado de su historia. Este es el eterno tema de la deuda por razones de inversión *versus* un cierto equilibrio fiscal en esa materia. Nosotros deberíamos verlo con una cierta cautela, pero no ser ortodoxos en estas materias. En determinado momento, incluso las sociedades del llamado Primer Mundo juegan con márgenes razonables de endeudamiento con tal de hacer inversión.

Quinto. Los cambios no se agotan con la reforma fiscal. La actual reforma fiscal que no debería asustar a nadie y, además, es muy leve y gradual debe estar acompañada de reformas paralelas en dos niveles. Como se ha dicho, con reformas referentes al tema del control del dispendio público y, sobre todo, la garantía jurídica y técnica de que ese gasto generará realmente inversión social en algunos temas estratégicos de Estado. Ello supone, al menos, reformas en cuatro o cinco leyes marco que hemos referido. Sin embargo, el tema no se agota ahí. Y parte del debate que deberíamos tener en Costa Rica hoy día es: ¿A cuál Estado le vamos hacer la inversión? Se trata de un Estado que carece de una Ley Orgánica de la Administración Pública moderna, la cual, por cierto, duerme el sueño de los justos en este Parlamento. Como ustedes saben, señores diputados, existe un proyecto de ley razonable al cual se le podrían hacer enmiendas. Este proyecto resuelve varios problemas importantes. ¿Cuál es la lógica de funcionamiento de las instituciones públicas entre sí?, ¿cuáles son los dilemas de desconcentración y descentralización en Costa Rica? Aquí, por cierto, hay una falacia en este tema de la descentralización. No todo hay que descentralizarlo. Hay una gran cantidad de políticas públicas —en un Estado pequeño como Costa Rica— que tienen que estar, desde el punto de vista

decisional, concentradas. El ámbito de ejecución administrativa sí puede estar desconcentrado, pero este es asunto distinto. La cuestión de la descentralización o la desconcentración alude a un dilema de orden conceptual y de orden jurídico que no lo tenemos resuelto correctamente. El Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública supone una solución.

Sexto. La cuestión de los gobiernos locales. Tenemos, señores parlamentarios, que revisar el modelo existente de transferencia de competencias del Gobierno Central a gobiernos locales. Actualmente, poseemos una estructura jurídica muy mala, la cual no guarda los estándares mínimos en materia de descentralización, en materia de transferencia de competencias financieras, administrativas, de hacienda local, tributarias, fiscales, etcétera, que toda estructura del gobierno local, más o menos exitosa en el mundo, debería tener. Ese es otro tema pendiente en el Parlamento de Costa Rica.

Sétimo. La cuestión de los impuestos de destino específico. Voy a hacer una última reflexión sobre un tema que me parece central, y yo sé que esto abre un cierto debate con mi querido colega de tantos años, Adrián Torrealba, y es el tema de impuestos de destino específico. Yo concuerdo con Adrián y los tributaristas acerca de las inconveniencias de un modelo de impuestos de destinos específicos abierto, el cual destrozaría toda capacidad de presupuestación del Ejecutivo. Sería, sin duda, aberrante. Sin embargo, en algunas áreas de especial interés estratégico, el Estado debería aceptar el poder blindar determinados ingresos cuando existe una política social de gasto esencial para la realización de los objetivos públicos. Una solución son las llamadas normas pétreas constitucionales. En Costa Rica tenemos una muy clara y eficaz, que es el 6% de la educación. Lo que hicimos como país fue blindar el destino del ingreso, sobre la base de un impuesto de destino específico absolutamente justificado: la inversión pública en educación. Desde luego que en América Latina sucedió —y en esto tienen razón Adrián Torrealba y los tributaristas— que hubo un abuso de las leyes de destino específico, las cuales generaron una perversión desde el punto de vista tributario y financiero, en el sentido de que excedían con toda claridad la capacidad de lo recaudado, sino, además, creaban expectativas absolutamente falaces y le quitaban cualquier posibilidad de acción al Ministerio de Hacienda y al Poder Ejecutivo para imponer una dinámica de la política pública. Pero, cierta-

mente, en algunas áreas específicas —y en este punto nuestra Sala Constitucional ha sido desafortunadamente muy equívoca y zigzagueante— en algunas áreas específicas, repito, son imprescindibles. Sobre todo en aquellas que tienen que ver con inversión social, con salud, con educación, con infraestructura, con capacidad de crear ciertos entornos para el desarrollo y el crecimiento del mercado, como decía Leonardo Garnier. Es decir, si queremos tener a Baxter aquí, si queremos tener a Intel, si queremos seguir atrayendo empresas, tenemos que garantizar una cierta infraestructura del Estado, un cierto entorno para el desarrollo. En algunas áreas específicas, Costa Rica debería revisar esa política. Quiero recordar aquí algo que nosotros generalmente olvidamos. Cuando la Unión Europea (UE) —en los acuerdos de Maastricht de 1991— define el crear ciertos umbrales de inversión como garantía de desarrollo de mediano o largo plazo a los países que les habían pasado los fondos de compensación, Maastricht acepta el destino específico y promueve el destino específico en parte de su legislación. Obviamente, alguien me dirá: lo que pasa es que existe una normativa supranacional. Los acuerdos de Maastricht, no solo en materia ambiental, en materia de inversión, en materia de subsidios a la agricultura, funcionan como normas supranacionales, sino que las directrices impactan los sistemas hacendarios de los distintos países para cumplir los mínimos establecidos por la carta. Es cierto, pero ello más bien justifica mi argumento. La UE desarrolló en este punto una cierta inteligencia del desarrollo. Esa inteligencia del desarrollo tiene que ver con esa tercera crítica, que me parece absolutamente razonable. No hay otra opción que blindar algunos gastos estratégicos. Costa Rica necesitaría generar más ingresos para fortalecer su sistema educativo, para fortalecer su sistema de salud, para crear infraestructura que potencie el desarrollo y el crecimiento del mercado. Este es un elemento adicional, para que opere esa alquimia que hace posible el desarrollo.

Muchas gracias.

EL PLAN FISCAL SE QUEDÓ EN ENVOLTORIO

HUMBERTO ARCE,
DIPUTADO BLOQUE PATRIÓTICO PARLAMENTARIO

Buenos días. Aquí la guerra, entre otras cosas, es contra el reloj. Entonces, directo, y guiado por algunos apuntes, dentro de los cuales tengo la caricatura a la que hicieron referencia Don Leonardo Garnier y Don Jaime Ordóñez, quiero empezar no con una caricatura, sino con una anécdota, que es lo mismo, nada más que las anécdotas son caricaturas vividas, o en vivo. Ustedes saben que soy sancarleño y crecí en una finca. En San Carlos, guardar la cosecha de frijoles era una de las cosas más importantes, por lo menos en mi época. Ahora usted va al supermercado y compra. Pero como allá llueve tanto y el sol es tan escaso, administrar los tiempitos de sol frente a la lluvia para secar los frijoles y poderlos embodegar es una de las tareas más complejas. Cuando mi abuelito se iba a trabajar dejaba a mi abuela encargada de recoger los frijoles del patio. Mi abuelita era muy chiquita. Cuando venía la cosecha, mi abuelita tenía siempre la costumbre de hacer cargas inmensas para aprovechar más el sol, pero cuando llegaba mi abuelito se encontraba todos los frijoles regados en el patio y mojados, porque a ella no le había dado tiempo de recogerlos. Esa caricatura, esa anécdota la cito aquí porque creo que la Comisión Fiscal tiene mucho de lo que hacía mi abuelita. Se echó una carga muy grande y se le ha ido desparramando y hoy está ya un poco mojada, y un poquito en entredicho si eso va a funcionar o no.

En cuanto al plan fiscal, el debate ha sido muy largo, muy complejo y muy tenso, pero se necesita iluminarlo. Esta jornada la celebro como un es-

fuerzo orientado a ello. Yo creo que el plan fiscal arrancó bien y logró un buen envoltorio. Cuando Leonardo apunta que le extrañó y le llamó la atención ese consenso en torno al plan fiscal, es porque el envoltorio fue bueno. En ese sentido, la convocatoria a la Comisión mixta me parece que fue un acierto, pero que deslumbró a los propios autores o protagonistas de esa comisión y el plan fiscal se quedó en envoltorio. Y conforme se le han ido metiendo las pinzas y examinándolo, han aflorado las enormes dudas que esta mañana ya se han planteado por quienes hemos estado en buena parte en este trayecto —yo no fui parte desde un principio, sino que me integré a la comisión si se quiere en la segunda fase, al principio de este año—.

Yo temo que haya mucho de eso: de un falso consenso. De que todo el mundo dijo estar de acuerdo con la reforma fiscal, acaso porque se creía que no iba a pasar. En la Asamblea Legislativa suele ocurrir eso. Nos ponemos de acuerdo en torno a las cosas que no van a pasar. Todos los días en el plenario hay un acuerdo sobre qué ver o qué no ver y el acuerdo es sobre lo que no va a pasar. Sobre lo que va a pasar siempre hay bastantes dificultades. Porque el envoltorio fue bueno, pero el producto en sí, es inconsistente. Porque el Gobierno falló, porque ha sido un poquito estreñido el Gobierno en alimentar el debate. Hubo sinnúmero de ocasiones en donde se interpeló al Gobierno a aportar cifras, análisis, más documentación para respaldar sus propuestas y eso cayó en el vacío. La Comisión, me parece que cayó en un embrujo, en una seducción y que luego asumió un rol contemplativo, poco proactivo, y si ustedes revisan las actas de ese expediente, hay mucha conversación y muchos discursos, pero si usted reclama o busca el debate puntual y concreto sobre propuestas, fue escaso. Hubo luego un viraje de Don Adrián Torrealba. Yo me pregunto: ¿Cuál sería el estado actual del plan fiscal si Don Jorge Wálter Bolaños se hubiese mantenido? El relevo de Don Jorge Walter por el Ministro Alberto Dent cambió el clima mismo de la Comisión y algunos contenidos importantes dentro de la propuesta. Y eso generó dudas. ¿Por qué el cambio de un Ministro? Aquí, Don Jaime reclama que ni siquiera hay continuidad de gobierno a gobierno. Pues en el debate de la reforma fiscal no ha habido continuidad ni siquiera entre Ministro y Ministro de Hacienda. Me parece que eso está documentado en este proceso.

Pienso que hubo un error de bulto y está relacionado con el de la historia de mi abuelita. Aquí se hizo un gran paquete, un gran combo y se metieron demasiadas cosas en un solo texto. Y eso dificulta su valoración y va a

dificultar su aprobación porque por donde usted lo vea, se encuentran los problemas. Y dentro de ese combo, obviamente, hay una gran pregunta que también envuelve o que lo asalta a uno: ¿Y para qué es la reforma? Creo que eso no se ha aclarado. Es más, se ha evadido. Reiteradamente se plantea; hay quienes en el seno de la Comisión dicen: 'esto es para fortalecer la inversión social'. Este es uno de los grandes temas en los que estamos pendientes, pero el Ministro no responde muy claramente, y forzado dice: 'no, esto es para atenuar el déficit fiscal'. Si lo que se quiere aquí es reactivar inversión social y desarrollo, el tema es otro y los contenidos deben ser otros. Sin embargo, esa pregunta base no se ha resuelto de manera categórica: ¿Para qué es el plan fiscal?, ¿para apagar un incendio o para relanzar un proyecto de desarrollo en medio de la apertura y en medio de los retos y en medio de todos los rezagos que tiene el país acumulados en los últimos años, porque se ha abandonado la inversión social?

Me parece que hay posibilidad de reencauzar procesos. Yo no quiero, y de antemano fui advertido de no entrar a cuestiones de procedimiento, pero sin entrar a cuestiones de procedimiento, quiero decirles que yo parto de que no habrá reforma fiscal; por el camino que vamos, no llegaremos a la reforma fiscal por cuestiones que no se van a analizar ahora. Son asuntos de orden legal, de orden de procedimiento y de aplicación de reglamento. Pero sobre esa base, que yo no puedo eludir ni ocultarles a ustedes, me parece que hay entonces que reordenar el debate, y aquí sí viene una discusión importante: ¿Necesitamos un plan de contingencia o un plan b) con el fin de atenuar, ahora sí, el déficit fiscal y permitir que este debate, en los términos en que hoy ustedes nos lo han propuesto, pueda desarrollarse para que la próxima campaña electoral les permita a los costarricenses toparse de frente con esa gran pregunta sobre qué tipo de país queremos?, ¿y sobre si vamos a tributar o no vamos a tributar? Y que sea en las urnas, donde los partidos políticos puedan decantar una propuesta en esta materia. Si los Libertarios con la propuesta de que sea el 10% la renta corporativa tienen el apoyo de los costarricenses, pues que pasen a gobernar con un régimen tributario del 10%. Si la opción es del 30%, como ustedes lo han consensuado, habrá otros esquemas, otras propuestas y los costarricenses deberán pronunciarse. Tal vez no haya que esperar a las elecciones y teniendo un plan de contingencia tributaria, podamos ordenar el trámite de esto.

Yo sugiero y creo que el primer paso aquí es el de la calidad del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas. ¿Por qué? Porque necesita-

mos vencer el cerco en que este país está sumido: el de la sospecha. El costarricense hoy sospecha y duda de todo y en medio de ese ambiente no pueden prosperar ni las más juiciosas y bien intencionadas propuestas fiscales porque el ciudadano se siente expropiado injustamente por políticos que lo que quieren es seguir la fiesta. Y no digo otras palabras. Pero eso hay que vencerlo y me parece que ahí se tiene que hacer el énfasis y acaso presentar una propuesta específica sobre eso a partir de contenidos que ya tiene el plan. Ahí hay buenas propuestas, inteligentes, en esta materia.

Creo que hay empezar por ahí; me parece que la reforma al Código de Procedimientos Tributarios tiene en gran medida una propuesta válida, donde los ajustes serían pocos y eso permitiría ver si realmente el problema es legal o el problema es de actitud por parte del Gobierno. Hay un problema complejo y yo lo digo aquí en reconocimiento de Don Adrián que ha sido el pionero de esto, el gran luchador sobre la famosa ANAT (Agencia Nacional de Tributación) o sobre cómo profesionalizar la administración tributaria en este país. Yo quiero decirle que en muchos pasajes es válido su discurso. Sin embargo, la propuesta tiene y ha tenido problemas casi insuperables. La Constitución Política de Costa Rica dice que las rentas y los tributos los recauda el Ministerio de Hacienda y usted no puede crear un ente con autonomía o separación porque hay problemas de legalidad por resolver.

Pero dejemos eso de lado. Hay un problema político que se ha planteado: o es que los ministros de Hacienda no sirven y la alcahuetería que aquí se da y los compadrazgos políticos son también la gran tapadera de esa enorme evasión fiscal que el país vive y por eso no queremos encomendarle la tarea al ministro de Hacienda?, o es que real e inevitablemente tendríamos que avanzar ahí. Creo que el debate hay que profundizarlo. De hecho, hay una propuesta que, vista técnicamente, tiene ventajas, pero al llevarla a la práctica, hay dificultades.

Sobre IVA, es un tema donde creo que el consenso es real. No he escuchado francamente a nadie oponerse a la conversión del impuesto de ventas en IVA. Hay discusión sobre la aplicación y si hay tasas diferenciadas o no, pero me parece que podría haber un avance importante.

El Movimiento Libertario, y no voy a hablar por ellos, pero creo que incluso en ese tema están de acuerdo. Para muchos surge el temor de que qué raro que los libertarios estén de acuerdo con eso y es un temor justificado, razonable. Bueno: ¿O es que quieren un IVA para que no haya ren-

ta? Esta duda tenemos que vencerla y entonces, en paralelo, tiene que ir una discusión, una conceptualización sobre renta, pero creo que ahí no está realmente el problema grave. Me parece que este debate, en medio de todo, ha generado una cierta sensibilidad, por lo menos en círculos empresariales, académicos y políticos, diría yo. Lo que pasa es que aquí hay que forzar el debate, profundizarlo y pausarlo, porque lo que creo es que estamos —igual vuelvo a mi abuelita— con todo al revés, con todo encima y ahí no vamos a avanzar. Y en medio de llevar todo encima, hemos tenido una oposición frontal, radical, del Movimiento Libertario, que ha generado la desesperación en otras fuerzas políticas. Y en la desesperación de las otras fuerzas políticas se han cometido errores graves. No es el tema, pero les digo que creo que está seria o gravemente comprometido el procedimiento de la reforma fiscal y excusas van a sobrar de quién no dejó pasar la reforma fiscal siendo necesaria o creyéndola todos necesaria. Pero ahí hay un pendiente por resolver.

De lo que puntualmente expusieron los analistas, donde hay un consenso extraño, yo no sé si es falso o verdadero, o si será sospechoso, como el otro consenso, que intelectuales de diferente chasis ideológico o marca ideológica, confluyen en un mismo planteamiento. Bueno, de repente, aquí desconfiarnos de todo, que hasta dudamos de nosotros mismos cuando nos ponemos de acuerdo. De repente, hemos llegado a ese punto, pero es de celebrar. Hay una propuesta importante que ustedes hicieron pública.

Si el objetivo es la inversión y, en última instancia, tener estabilidad macroeconómica, que no haya convulsión social, que no haya desmantelamiento del Estado, que no haya amagos de violencia y desorden para que esta sea una plaza atractiva a la inversión extranjera, me parece válido ese objetivo, me parece muy válido, pero nos lleva de inmediato también a plantearnos el tipo de inversión extranjera que queremos que venga a Costa Rica. O sea, una inversión que venga a potenciar el desarrollo costarricense, preservando patrones que ha tenido Costa Rica dichosamente a lo largo de la historia en su desarrollo económico y social, o vamos a tener una inversión extranjera invasora que venga a chuparse lo que nos queda de este país. Y eso no escapa al debate fiscal porque el tema de renta mundial y renta global y empresas pioneras y si les vamos a poner el 15% o no, me parece a mí que pasa por ahí. Una empresa, si viene a

competir y va a competir con las empresas locales, yo creo que no tendría necesariamente que asustar como está asustando por medio de un diario nacional, *La República* de ayer, con eso de que ya están haciendo fila las que se van —dicen ellos—. Ese tipo de inversión extranjera que quiere irse a las primeras de tanteo de una reforma como la actual, me parece que llegó al lugar equivocado. El debate ha de ser muy franco y, sin duda, debe involucrar a este tipo de empresas. Yo tengo una pregunta última. Ojalá ustedes al levantarse este mediodía de aquí pudieran responderse a sí mismos si ustedes, siendo diputados, estando en nuestro pellejo: ¿Votarían o no votarían ese plan fiscal? No quiero que me respondan, pero quiero que se hagan la pregunta porque la duda, a mí, en lo personal, me acompaña hace mucho rato. Lo sé necesario, lo sé indispensable y lo sé urgente pero entre esa inevitabilidad, esa necesidad y esa urgencia, todavía estamos ante un plan que tiene muchas carencias; la pregunta atormenta.

LO QUE PUDO HABER SIDO Y NO FUE

FEDERICO MALAVASSI,
DIPUTADO MOVIMIENTO LIBERTARIO

¡Muy buenos días! Agradezco a las entidades organizadoras esta posibilidad de participar en este foro denominado “La reforma fiscal ¿Yahora qué?”.

De los aspectos planteados por los primeros expositores y respecto a los cuales se nos solicita reacción —como dice Don Humberto—, ha resultado que no eran tantos los aspectos controversiales, sino que lo que se ha hecho ha sido un análisis, en algunos casos, o una defensa apasionada, en otros, de algo que, según se dice, se ajusta tanto a las directrices europeas que en algún momento el proyecto vino expresado en “pesetas” y hablaba de la “llevarza de libros”. Que fue tan calcado, que hasta —decían algunos— había que traducirlo al costarricense.

Todos los que promueven el proyecto —desde el mismo equipo económico— andan con versiones distintas y eso es lo que nos ha tenido en estas discusiones. Un proyecto que no ha sido todavía aterrizado y que, en ese afán de aterrizarlo, viene coleccionando todo lo que se le acerca como, por ejemplo, una propuesta de transparencia aquí muy defendida.

Supongo, en este caso de la propuesta de transparencia, que lo que se defiende es la idea, no es el adefesio, como diría Paquita la del Barrio, el adefesio mal hecho que vive en ese proyecto. Propuesta de transparencia que fue criticada por la Defensoría de los Habitantes, por la Contraloría General de la República, y por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, tanto por aspectos de constitucionalidad como por aspectos relativos a los recortes presupuestarios que todos consideran menester hacer. Y, si se supone que esto es un remedio, es claro que el re-

medio no puede traer más enfermedad o más vicios de los mismos (o sea, más gasto, más inconstitucionalidad y más áreas de confusión).

De manera que querría como sistematizar algunas de estas cosas planteadas, no entrar en el detalle —como por ejemplo— si hacer el proceso ejecutivo en la propia administración tributaria. Para los entendidos en Derecho, como el proceso ejecutivo simple es un juicio que llega a sentencia y no es como el hipotecario o el prendario (en los cuales la primera resolución se supone sentencia), entonces en el derecho procesal es claro que el proceso ejecutivo simple es un juicio de ejercicio pleno de la jurisdiccionalidad porque lleva a sentencia. Si el juicio ejecutivo simple tributario se lleva en una sede administrativa, ello es una violación del principio de división de poderes. Al principio, parecía muy sencillo llevar el temita al ámbito administrativo. Y hasta ahora no ha habido todavía una contestación clara a este asunto. Así podemos ir siguiendo uno por uno con los asuntos del proyecto, pero —ya dije al inicio—, no querría entrar en ese detalle de cosas.

Más bien querría plantear lo siguiente: si una parte de la administración dice que quiere los recursos para estabilidad, otra parte dice que los quiere para hacer más gasto y otra parte dice que los quiere para hacer inversión, a mí ya no me suena bien la cosa.

Todos desde el mismo equipo, todos los que promueven el proyecto, andan con versiones diferentes respecto del uso de los fondos que supuestamente recaudarían con el proyecto de paquete de impuestos. Incluso, ahora que se celebraba la Anexión de Guanacaste, el Presidente del Ejecutivo andaba diciendo en Guanacaste que había desempleo en Guanacaste porque no se aprobaba el plan fiscal. Entonces, ante esta diversidad de versiones, uno comienza a sentir que la cuestión planteada no es correcta.

Si hay un análisis que dice que hay que levantar la carga tributaria para que el país se desarrolle, habría que contestar que en Cuba la levantaron hasta el 100% y no se desarrolló. No es un hecho automático que levantar la carga tributaria desarrolla a los países. Todo lo contrario. En algunos casos, se le quita a la sociedad los pocos recursos que puede tener. Es una gran falacia, por consiguiente, plantear que con solo aumentar la carga tributaria viene el desarrollo.

Entonces, ¿tras qué andamos? Nosotros hemos hecho una labor muy trabajada en el detalle del proyecto, tratando de mejorar cada punto, dar alternativas o dar opciones o presentar una serie de posibilidades más,

punto por punto. Pero lo cierto en el fondo, es esto: desde que yo era muy pequeñito, en este país vienen persiguiendo los malos manejos administrativos, vienen persiguiendo el déficit presupuestario con paquetes y paquetes tributarios. Y han tenido buena imaginación. Hace 20 años, cuando mi padre era aquí diputado y compañero de Don Bernal Jiménez y compañero de Don Rolando Laclé, no era paquete tributario: era la “Ley para el equilibrio financiero de la República”.

Yeste —el proyecto de impuestos que ahora conocemos— “es el último”, porque ahora sí, —nos dicen— que “esta sí es la reforma fiscal bien hecha”. Y eso es puro cuento. Lo cierto es que por cada peso más que se le da al Estado, van a gastar peso y medio. Por tal razón me pregunto, ¿no será hora de ponerle un detente a esto? Aprendamos a presupuestar, aprendamos a gastar bien.

Demos las condiciones para que el país se desarrolle, pero no es necesariamente con el gasto público. Y eso es lo que pretendemos debatir. Hay aquí un criminal reincidente y mentiroso que es el Estado costarricense. Se ha endeudado, ha gastado, no ha sido ordenado. Tiene todos los vicios presupuestarios y en gasto público los ha hecho todos. ¿Le vamos a dar más dinero? ¿Todo el que quiere?

Entonces, la propuesta es: analicemos eso antes. Analicemos si nuestro Estado merece que se le dé dinero a manos llenas sin pedirle control y cuentas. Además, no vengamos con malas mediciones de la carga tributaria. Ahí, en este tema, estamos haciendo un súper estudio porque el *Libro Blanco de la Contraloría General de la República* no funcionó.³ El Libro Blanco fue hecho por sectores interesados. Hasta el hijo del Presidente de la República fue contratado en ese momento para eso. Y nada menos que a través de un sistema de contratación que es discutible para la propia Contraloría General de la República, porque se basó en pequeños contratitos para evadir los propios controles que el ente contralor sí lleva a otro tipo de negociación. ¡Empezando por eso y para justificar más tributos! Así que ese es el principio de este proyecto. ¿Y ahora qué?

3 El autor se refiere al estudio coordinado por el economista Fernando Herrero, Exministro de Hacienda: *El Sistema Tributario Costarricense: Contribuciones al debate nacional*. Contraloría General de la República. Costa Rica. 2002.

Tiene razón Don Humberto Arce, este proyecto de impuestos básicamente está siendo llevado adelante por una apuesta. Dicen que los Libertarios somos ludópatas, pero esto es una apuesta formulada y vivida por los partidos que quieren poner impuestos. Ya se brincaron los reglamentos, se brincaron las normas, se brincaron la Constitución Política. Apos-temos —proponen— ¿qué va a hacer la Sala Constitucional? Por un lado, estarían los que piensan que tiene razón el inefable Ministro de Cultura, Don Guido Sáenz (recuerden su obra: *Piedra Azul: Atisbos de mi vida*) y esa Sala está compuesta de amigos de Don Oscar Arias; entonces no importa todo lo que han hecho con el paquete de impuestos. Del otro lado, cazando la otra apuesta, estarían los que, al contrario, estiman que no tiene razón Don Guido Sáenz y que la Sala protege el Derecho.

Para ilustrar el asunto, basta que veamos las entrevistas hechas a cuatro de los aspirantes a Magistrado de la Sala Constitucional por parte de *La Nación*. Solo se abstuvo de decir que aquí era mal hecho el procedimiento por el aspirante que trabaja en el Poder Judicial. O sea, que si la Sala defiende el Derecho, esto se cayó.

Ya aquí no hay interés de un debate, lo único que hay es ver cómo se pasa y jugarse la apuesta en la Sala Constitucional. Es una lástima, porque se dejaron de discutir asuntos importantes para la patria.

LA REFORMA FISCAL

BERNAL JIMÉNEZ,
DIPUTADO PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

Muy buenos días a todos y a todas. Sean mis primeras palabras para agradecerle a usted, señor Sojo, y en su nombre a FLACSO, a UNICEF y a la Fundación Adenauer la invitación y felicitarlos por organizar este foro. Los felicito con toda sinceridad e igualmente les digo que me apena a mí que esto no se haya promovido más y me apena terriblemente que tan solo los diputados expositores estemos aquí porque el grupo de talento que hoy se ha encontrado aquí, no digo de los diputados, porque son mis amigos y no me voy a incluir entre la gente que tiene talento, pero sí de los cuatro compañeros que hoy han desarrollado diversos temas asociados a la reforma fiscal, yo no he visto ese grupo de talento en ningún foro ni en ninguna exposición televisiva que se haya hecho antes. En realidad, es una lástima que un aporte tan extraordinario como el que ellos han dado no tuviese un auditorio mayor y además que no estuvieran aquí más compañeros diputados. Ojalá que ustedes puedan repetir y hagan un esfuerzo de reproducir lo que hoy se ha generado aquí porque ha sido de enorme interés.

Yo me voy a referir muy poco a las excelentes exposiciones que han hecho miembros de este grupo que ha sido llamado el de “los magníficos”. Solamente voy a referirme brevemente a lo dicho por cada expositor.

En general, me parece que las intervenciones son excelentes. Yendo en orden, debo señalar que la intervención de Jorge ha sido magnífica. Lo único que me deja es una preocupación inmensa, porque yo hace unos 15 años o 20, tenía a Jorge Guardia como un hombre reaccionario, así como los li-

bertarios, derechista, pero me equivoqué completamente. Me equivoqué porque hizo una excelente función en el Banco Central y me equivoqué porque me ha demostrado que es un hombre inteligente y sobre todo muy ilustrado, que sabe llegar al punto de síntesis y de posición balanceada como la que han alcanzado los siete compañeros o *magníficos*, y esto me satisface mucho. No tengo ninguna cosa que criticar a lo que él ha dicho. Me parece excelente lo que expuso y realmente no tengo mucho que comentar, porque si comento voy a repetir lo que yo vengo diciendo de la Asamblea: que este país no se va desarrollar, si no hay una reforma tributaria y si no hay muchísimos otros arreglos institucionales que expuso aquí el compañero Ordóñez.

Solo quiero hacer un comentario breve histórico. En este país, Jorge, sí ha habido crisis, las ha habido fuertes en el siglo anterior hubo una crisis en el 17, terrible; hubo en el 34 con Don Ricardo; hubo en el 48, crisis me refiero yo a las devaluaciones; hubo en el 58, 59 que ya yo empecé a participar un poco y en el 62 cuando estaba Don Jorge Borbón. En el 72 y en el 79 hubo el peor de los problemas de orden de descalabro del equilibrio macroeconómico y si no las ha habido en este tiempo, eso es cierto, sí ha habido, y eso hay que recalcarlo, una constante y permanente inflación, no rampante, pero inflación que le ha causado serios problemas al país porque la inflación ronda siempre el 11%, el 12 %, y este año va a ser el 13% o el 14%. Eso se debe a factores sobre todo de política monetaria que no voy a entrar a considerar.

En materia de lo que ha manifestado Leonardo Garnier, él no hace, sino sinceramente, ratificar lo que estamos promoviendo en esta reforma. Don Federico Malavassi se vive preguntando si esta reforma es para esto o si es para lo otro. Pero como él todo lo obstaculiza, qué interesa en resumidas cuentas. Lo importante es preguntarse: ¿Necesita este país desde el punto de vista macroeconómico o no necesita? Sí lo necesita. ¿Necesita este país tener más ingresos desde el punto de vista del desarrollo? Sí lo necesita, y ¿necesita este país desde el punto de vista del mejoramiento social, desde el punto de vista de la redistribución, una reforma tributaria? Supongamos que no hay déficit fiscal, supongamos eso, supongamos que inclusive tuviésemos recursos para infraestructura. El impuesto de la renta hay que cambiarlo si este país quiere desarrollarse con justicia social. Hay que cambiarlo porque el impuesto de la renta actual es un desastre. Pero ahí está lo grave. Ahí es donde yo quiero señalar. Ustedes han escuchado alguno de los dos compañeros diputados que me han antecedido a mí hacer un argumen-

to, un argumento diciendo que el impuesto de la renta está mal. Nunca. El máximo que ha propuesto Don Federico Malavassi es que todo el mundo pague el 10%. O que aumentemos ahora el impuesto del IVA y lo reduzcamos a 8% después. Esas son las propuestas del Libertario. Es lo máximo que el Libertario ha hecho. No ha aportado absolutamente nada más que estar planteando 500 o 600 mociones repetitivas, que se podrían hacer 20 en vez de 500. Eso es lo que ha hecho. Ya ven ustedes por qué es difícil y por qué ha tardado en tramitarse esto. Pero el debate profundo de qué tipo de impuesto de la renta hay que hacer, ni Don Humberto ni Don Federico nunca lo han abordado. Ya lo oyeron ustedes, no tengo mucho que explicar. Ese es el punto. Ahora, el gran debate de si este país lo necesita, no se puede decir: es que no sabemos si lo quieren para esto o lo quieren para lo otro. No, lo importante es que este país necesita macroeconómicamente o si este país sigue con 10%, 11% de inflación, si este país sigue con las pérdidas del Banco Central y si este país continúa sin hacer las escuelas que tiene que hacer, los caminos que tiene que hacer o si este país continúa con la mala administración del gasto público, que en eso yo sí coincido en muchísimos aspectos con el Movimiento Libertario, el asunto es que este país no se va a arreglar solamente con eso.

Leo Garnier lo ha explicado muy bien. No tengo nada que agregar sino hacer comentarios positivos de su magnífica exposición. Quizá lo único es doctrinariamente, porque a uno formado en las universidades, no se le puede quitar el gusto por lo académico, aunque aquí en la Asamblea... como que no cuenta mucho a veces la formación doctrinaria. Él dijo que había dos caminos para desarrollarse. Yo le digo a Leo que no, no hay más que uno. Y lamentablemente no es el de los países de América Latina que pagan malos salarios y que van creciendo a base de ello. No, ese no es el camino. El camino lo ha tomado Asia ahora, el camino lo han tomado los países europeos retrasados como España en el 75, Portugal, Irlanda. Ese es el camino. El camino es educar, el camino es hacer investigación, el camino es hacer gasto social y el camino es que los que tienen altos ingresos paguen los tributos que tienen que pagar. Me parece que uno de los expositores, quien se preocupa mucho por los ingresos fiscales, que es el Licenciado Torrealba, dice que a él le da miedo... no, a mí no me da nada de miedo. Si hay una buena administración, no me da nada de miedo

que no se recoja suficiente porque aquí el 10% de los ciudadanos reciben del producto nacional casi el 40%. El 10% tiene el 40% del producto nacional y el 40% solo recibe el 15. Si eso le parece justo a la gente... esa razón única, eso solamente, sería suficiente.

Yaquí, me gustó mucho oír a Jorge. Yo me asusto de decir que estoy de acuerdo con él porque Jorge ha dicho que el gasto público en este país no ha crecido tanto. A mí no me gustan mucho las manifestaciones y saber si Albino —que ahí está y con quien tengo buena amistad—, se asoleó o no se asoleó, pero sí me preocupa el tema del salario de los empleados públicos. ¿O es que acaso los vamos a dejar así y cada año le vamos a cercenar los salarios? No puede ser eso. Eso no es conveniente socialmente y se va a ir quedando entonces en el sector público gente de menos capacidad. Y eso no es demagogia que yo diga que en términos reales no se les puede bajar a los trabajadores los ingresos.

El licenciado Torrealba ha comentado —y me da pie para citar algunas de las cosas rápidamente— con propiedad el tema del impuesto de la renta, que a él le ha preocupado siempre, y el de valor agregado. En el impuesto de la renta, por supuesto, vuelvo a repetir, supóngase que aquí no hay problema fiscal, hay que cambiar. El impuesto de la renta actual grava el producto; si son alquileres, si son intereses. No gravan a la persona ¿Qué justicia es esa? Si yo tengo depósitos en el exterior, ¿cuál justicia es que yo tenga depósitos en el exterior y no pague? Entonces, yo voy a tener, al revés de lo que dice *La República*, que Torrealba ingenuamente dice: es que los asesoraron mal. ¿Qué los asesoraron mal, si lo que fueron son los interesados en estar vendiendo empresas aquí como paraíso fiscal? Fueron a hacer un montón de mentiras y de malas interpretaciones de la ley respecto a la renta universal? Es al revés. Si usted pone la renta universal en las personas físicas, tenderá posiblemente a traerlo aquí porque hoy día hay una distorsión. Aquí se paga y afuera no se paga. Es al revés, entonces la gente va a decir: me da lo mismo, lo pongo en Costa Rica y lo tengo cerca. Claro, que si todo el mundo me dice a mí: Ah, no, es que no hay capacidad para cobrar, que eso son los argumentitos que dan, los argumentos parten de que no hay capacidad para cobrarlo, la gente no va a querer, le da mucho miedo. Esos son los argumentos. Aquí no hay argumentos de fondo de ninguno de los diputados que se oponen a este proyecto. De fondo, fondo. Ah, no, que el procedimiento...

En primer lugar, me parece que la renta global es indiscutible desde el punto de vista de la justicia tributaria, de la progresividad del sistema. Es más, mi partido presentó, y fue acogido por los demás partidos, una tabla diferente a la que el Ministerio presentó, que deja a la clase media liberada, en gran medida, de la carga que tiene porque hoy día el impuesto de la renta no es un impuesto a la renta, es un impuesto al ingreso de trabajo y hay diputados por ahí que dicen: la misma cosa, están gravando los salarios. No entienden. No hay peor sordo que el que no quiere oír. La tabla grava los ingresos totales, provengan inclusive de los intereses. Y es aquí donde yo creo que hemos jugado un papel de balance. Si a mí me hubieran dicho qué es lo que conviene, yo digo que los intereses entren en la renta global. Eso es mi criterio; además, tengo muchas presiones de Villaso, de mi hijo, que todo tiene que ser la renta global. Pero, bueno, por algo tiene uno las canas y por algo tiene la paciencia de aguantarse a alguna gente en esto. Ya a estas edades, yo me aguanto a mucha gente aunque no los quiera mucho personalmente.

¿Qué es lo que hemos propuesto en esto de los intereses? Que los intereses sí formen parte de la renta global. Es decir, como dice nuestro compañero diputado del PLN Álvaro González que a veces la gente que no es economista explica mejor las cosas que nosotros los economistas. Dice Alvarito que es una gata que entra y sube las otras rentas. Exactamente. Las otras rentas suben en la tabla. La tabla progresiva es una cosa fundamental y no nueva. La propuso Don Alfredo González Flores y existía hace como 20 años. Entonces, los intereses entran y levantan. Aquí hay dos argumentos. Si usted grava los intereses, dice que se va, porque aquí todo es eso, que se va la gente y que la gente no va a tener aquí el capital, porque son capitales financieros, son más golondrinas que otro capital. Por el otro lado, hay quienes argumentan que tiene que ir a la renta global. Digamos el punto de vista de la justicia impositiva. Yo he buscado un término medio que creo que lo hemos encontrado y que es, que haya la renta de los intereses en la renta global progresiva con limitación; es decir, si se va a permitir que solo paguen el 10%. Los intereses solo el 10%, pero no con cédula. Va a pagar el 10% a cuenta y pasados los \$55.000, que es lo que políticamente hemos acordado, entra ya totalmente pagando en la tabla que corresponda.

En lo que plantea aquí el Licenciado Torrealba, yo quiero señalar una cosa. El impuesto actual es singularizado, es singular, es para cada persona. Dos personas que ganan lo mismo, pagan diferente, si tienen hijos, si alguno tiene un hijo minusválido, si es casado o es soltero, según las consideraciones de carácter social que están implícitas en el impuesto y que hoy día no están consideradas absolutamente.

En la renta mundial no voy a argumentar más, ya lo he hecho en la Asamblea, no voy a hacer sino un comentario adicional en lo del señor Torrealba. Esta reforma es excelente, la reforma de la renta y la del impuesto, con todo lo que uno quisiera, es excelente, sobre todo comparado con lo que hay, pero de nada sirve si no hay una excelente administración y aquí yo sí he visto debilidades. Es que yo no puedo usar los argumentos de Don Humberto: mire, es que el Ministerio no da la información. Yo sé que el Ministerio no tiene un Departamento de Estudios Económicos. A mí me da vergüenza, cuando voy a España o a Chile, a las administraciones tributarias y me preguntan: y sus Departamentos de estudios económicos en Costa Rica como son? No, el Ministerio no sabe cuánto va a recaudar. Está totalmente equivocado. Yo le garantizo que el impuesto de la renta va a dar mucho más de lo que dice. En eso tienen razón las críticas. En lo que yo no estoy de acuerdo es que entonces, como el Ministerio no sabe cuánto va a dar, entonces yo estoy en contra de las reformas porque el Ministerio no administra. Pero, ¿cuál es mi esperanza? Mi esperanza es que este país, si lo hizo España, lo ha hecho Chile, para citar países latinos, lo está siendo Grecia y Portugal, que este país dé el salto y tenga una buena administración tributaria como tiene que tenerla. Yo le dije a él: mandáte 50 muchachos a estudiar afuera, que vayan a ver la política tributaria, sobre todo el manejo de la administración. Si no hay una buena administración, esto no funciona.

Don Jaime, no tengo nada más que felicitarlo por su excelente exposición. Coincidimos plenamente. Solo quiero hacer un pequeño comentario que es muy importante. Yo tengo el pecado de haber sido Presidente del Banco Central y de haberme desempeñado como Ministro de Hacienda. Lo que pasa es que ya yo venía vacunado porque yo estudié en un país en donde la CEPAL me imbuyó bajo un cierto pensamiento. En efecto, el Centro Interamericano en que yo estudié tenía un cierto pensamiento social y un

pensamiento de avanzada, por así decirlo, muy claro. Por lo tanto, cuando yo fui Ministro de Hacienda, yo nunca abandoné o traté de abandonar, el desarrollo. Ciertamente que como Presidente del Banco Central uno tiene que darle énfasis a la estabilidad, evidentemente, pero no puede dejar de otro lado totalmente el desarrollo. Fue una gran discusión que yo tuve con un hombre ilustrísimo, que se llamaba Don Jaime Solera. Él no tenía más que la concepción, y bueno para Costa Rica, de la estabilidad y no otros factores importantes. Y la ley lo que plantea es que el Banco Central tiene que preocuparse de la estabilidad, que es uno de los aspectos importantes para el desarrollo. Este país está llegando a una síntesis en ese sentido. Ustedes no saben la alegría que me da, no es para halagar a estos *siete magníficos*, la alegría que me da a mí ver a gentes de distintas corrientes políticas coincidiendo en lo que hay que hacer en Costa Rica.

A Don Humberto yo lo estimo mucho y converso mucho con él y le tengo mucho respeto, pero ese respeto no me impide decir que Don Humberto nunca aterriza. Don Humberto dice sí y no, mirá, es importante. Acaba de decir: es necesario, indispensable y urgente, pero no la vota y le pone todas las cortapisas que puede. Dice que la transparencia del sistema es muy importante, pero es el primero que se voló del PAC. Don Humberto, con todo respeto, le digo que en la vida uno puede gozar más soltero que casado, pero si es soltero pierde la belleza de la familia. En la vida uno tiene que coger camino, no puede andar bailando así. Hay una cosa: O la reforma fiscal la va a votar o no la va a votar, pero no que sí, que es necesaria. Ustedes creen que yo me conformo en la Asamblea. Yo no estoy diciendo que me voy ni mucho menos de la Asamblea, porque aquí vine a asumir una responsabilidad y sean como sean los compañeros diputados o piensen como piensen, voy a hacer toda la fuerza que tengo para que este proyecto, contrario a lo que dice Don Humberto, pase, y lo que dice Malavassi, porque Malavassi vino aquí, lástima que se fue, porque no me gusta hacerlo a espaldas de él. A mí me dijo cuando empezó: yo voy solo a “joder” a la Asamblea, a eso voy. Y a eso vino. No, yo vine aquí a construir, yo vine aquí con la obligación de hacer lo que este país, en materia ambiental, en todas las materias, en el tránsito, ustedes saben por ejemplo, en la *Ley de tránsito* de este país la desjudicialización le cuesta millones y paraliza al Poder judicial. La han tenido aquí paralizada. ¿Sa-

ben cuándo la pasaron?, ¿saben cuándo hicieron el dictamen? Un día que faltó Malavassi a la Comisión. ¿Es eso correcto? Todo esto para que ustedes vean la lucha que uno tiene.

Yo voy a seguir en la lucha hasta el final, y si esto no pasa, voy a quedar en mi conciencia muy tranquilo de que hice todo lo que se pueda. No pasa lo que yo quisiera. Yo hubiera querido que no me metieran un montón de cosas, pero empezamos con una comisión mixta y esa fue la democracia, fue lo que se decidió. Entonces, tampoco quiero que ahora los traicionemos y le quitemos todo lo que la comisión mixta propuso.

Lástima que el tiempo no me da ya que había mucho más que hablar en esto, pero sí quiero que les quede claro que este país sí necesita y conociendo como Don Humberto es, porque lo tengo que reconocer, no solo caballero sino, serio y demás, ojalá que él, como se lo he dicho en privado, ojalá que él pueda rectificar su rumbo y vea que hay muchas cosas tal vez que no le gustan, pero que el país necesita eso.

Muchas gracias.

UNA REFORMA FISCAL ESTRUCTURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL PAC

EPSY CAMPBELL,
DIPUTADA PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA

La única forma en que el Estado costarricense puede garantizar los derechos humanos y la aplicación de mecanismos oportunos que mejoren la calidad de vida de los y las habitantes de Costa Rica, es un cambio radical en materia fiscal. Este cambio se impulsa construyendo condiciones que promuevan una contribución tributaria ética, a través de la equidad impositiva y distribución de la riqueza a favor de los que menos tienen, así como garantizar un gasto público eficiente, sin despilfarros ni corrupción, y una administración tributaria que reduzca la evasión al mínimo posible.

Hoy más personas con conocimientos generales sobre la situación macroeconómica de Costa Rica coinciden en que la reforma fiscal es necesaria para nuestro país, pero, más que todo, es indispensable que sea un cambio tangible y no un simple “parche” en nuestro sistema tributario y fiscal, que pretenda subsanar este problema histórico con soluciones responsables y no seguir postergando las decisiones fiscales que se requieren y hacer un proceso de transformación real: un pacto fiscal.

Un pacto fiscal es una necesidad no solo para Costa Rica, sino también para los países que tienen serios problemas en el manejo de la hacienda pública. Las preguntas comunes son: ¿Para qué vamos a hacer una reforma tan grande?, ¿por qué no entramos solamente a los ingresos y le metemos un 2% al impuesto sobre las ventas para solucionar el tema del déficit fiscal en el corto y mediano plazo? Y seguimos la cosa tal y como

está. Existen ocasiones en que se debe hacer lo que nunca se ha hecho para alcanzar lo que nunca se ha alcanzado: el cambio.

El PAC apostó por un pacto fiscal que implicara como resultado una reforma fiscal estructural en la que estuvieran participando una cantidad de sectores que fuesen lo suficientemente representativos para aportar, ceder y construir.

Las reformas estructurales requieren decididamente que haya acuerdos más allá de los partidos políticos, en esta democracia y en todas las democracias que pretenden fortalecerse; es fundamental comprender que es insuficiente la vía de los partidos políticos para lograr las principales transformaciones de la sociedad.

La experiencia de este país tiene evidencia suficiente como para decir que los partidos políticos que han gobernado las últimas dos décadas no han tenido capacidad de hacer reformas estructurales en sí mismas. Han tenido los votos, escaños en el Parlamento y gobiernos en el Poder Ejecutivo, pero siempre ha sido mucho más fácil postergar las decisiones, pasarlo todo adelante; poner un “parchecito” más o menos grande para sostener el problema por un tiempo determinado, en lugar buscar de lleno soluciones concretas de largo plazo. Por esto se apostó a involucrar a la sociedad civil a construir un pacto fiscal que diera un paso importante en esta transformación.

En ese sentido, impulsamos un proceso participativo que permitiera construir un proyecto de ley que diera mayor progresividad y equidad a toda la propuesta fiscal vigente en nuestro país. Desde la oposición, lo más fácil era oponernos, pero decidimos tomar este tema responsablemente y conjuntar esfuerzos para hacer realidad un pacto fiscal. Es un tema que no es popular, no ha sido popular y es menos popular si la gente tiene poca información. Es evidentemente la experiencia del primer año (2002), cuando se inició la discusión de la reforma fiscal, donde optamos por realizar acciones transitorias, para tener el tiempo suficiente para proponer y aprobar una reforma de largo plazo en el año 2003. Por eso el Plan de Contingencia Fiscal aprobado solo tuvo una duración de un año.

Cuando los medios de comunicación estuvieron del lado de la reforma, las encuestas plasmaban que más del 70% de este país estaba de acuerdo con el Plan de Contingencia Fiscal. Los medios de comunicación contribuyeron a un nivel de conciencia importante para que los ciudadanos y las ciudadanas entendieran que la situación era un problema inminente y que era necesario buscar soluciones definitivas.

Actualmente, es otro el panorama y son cada vez más los sectores que no están convencidos de la necesidad imperiosa de esta reforma y su presencia en los medios de comunicación es cada día mayor. Vemos cómo ahora que hemos profundizado y atacado los problemas fiscales con la premisa de hacer pagar a los que no lo hacen y que los ricos paguen como tales y los pobres como pobres, muchos intereses se han visto amenazados, y ahora algunos sectores, así como los medios de comunicación, han cambiado de postura. Las consecuencias de este cambio se denotan en la inexistencia de diálogos que expliquen la trascendencia del proceso y su realidad macroeconómica, dejando a la ciudadanía sin información veraz y sin conocer cuáles son las propuestas que existen y cuáles son las críticas a esas propuestas.

En el Partido Acción Ciudadana no hemos abandonado nuestro ideal de contribuir con esta transformación y creemos que la reforma fiscal debe centrarse en cuatro pilares fundamentales: *la calidad de la inversión y el gasto público; la transparencia y la rendición de cuentas, los ingresos y el fortalecimiento de la administración tributaria.*

En el tema del gasto y la calidad de este, que tiene que ver con una reforma fiscal en donde se aborde el uso de los nuevos ingresos, de los ingresos actuales y cómo se utilizan. Tiene que incorporar los ingresos que se manejan desde la caja chica del Estado, así como los gastos que se hacen en inversión social a través de las instituciones descentralizadas.

La apuesta es para mejorar sustantivamente la redistribución de la riqueza, hacer más progresivo el sistema en donde los ingresos se utilicen eficientemente y lleguen a solventar las necesidades de la gente más pobre.

En el PAC no nos conformamos simplemente con el tema de la calidad del gasto en términos de la administración central, sino que incorporamos los temas relacionados con la regulación de compras en el sector público que crea un sistema de contabilidad. Además, se crea un sistema de información en la Caja Costarricense del Seguro Sociales, institución que recibe impuestos directos importantes y que se dedican exclusivamente a inversión social, por lo que no podemos considerar las compras de la Caja como un tema aparte en una reforma fiscal estructural.

Además, hemos creído que el tema del fortalecimiento de la educación pública y mejora en el gasto en educación pública es fundamental. Nos hemos preocupado mucho por asegurar la cantidad de ingresos al Ministerio de Educación Pública que exige la Constitución y hemos incorporado indi-

cadores de calidad que nos permitan medir el rendimiento de la inversión que elimine las brechas de desigualdad existentes entre educación privada y pública, rural y urbana.

Otra prioridad de una reforma fiscal seria es mantener una comisión para analizar el tema de las pensiones (uno de los disparadores del gasto) y hacer un cambio sustantivo en la forma que se ha manejado la planificación del Estado, dándole al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) un rol fundamental y no seguir permitiendo el incumplimiento de la *Ley de Presupuestos Públicos*. La *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* actual dio un salto cualitativo a la ley anterior, pero el incumplimiento de esa ley es el pan nuestro de cada día y periódicamente el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación justifican su incumplimiento; esto hay que cambiarlo.

La transparencia y rendición de cuentas es otro tema fundamental que le da un carácter diferente a esta reforma y lo distingue de un simple “paquete de impuestos” al que han estado acostumbrados los políticos tradicionales. En este sentido, es fundamental la creación de un sistema de transparencia y rendición de cuentas, en donde el reto fundamental es la articulación de las distintas instituciones especializadas en el seguimiento de la gestión público-institucional y sentar las responsabilidades por las acciones en la gestión pública, mediante explicaciones oportunas, que permitan al mismo tiempo enmendar y corregir rumbos. También incorporamos el tema de la transferencia de recursos al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), en donde se dé el giro efectivo de recursos por parte del Ministerio de Hacienda a FODESAF, condicionado al desarrollo de un proceso gradual de control, evaluación y reformulación de los actuales programas de asistencia y promoción social y de cambio institucional del propio Fondo, de manera que los recursos disponibles se utilicen con eficiencia y eficacia para el verdadero combate de la pobreza.

Un tema importante fue el establecimiento de controles en el Estado paralelo; este se ha ido creando con controles prácticamente difusos, asignándole actividades que son propias del Estado costarricense. Según información de la Contraloría General de la República, esta debe controlar a más de 200 entidades; o sea, realmente si no incorporamos un mínimo de controles allí, no podremos darnos cuenta de cómo se están utilizando los recursos de la Hacienda Pública.

Respecto de los temas de la reforma al impuesto sobre la renta, creemos que hay que transformarlo, pues actualmente es absolutamente injusto. El Partido Acción Ciudadana ha defendido una nueva propuesta de reforma al impuesto sobre la renta que es la renta mundial, que significa que todos los ingresos, rentas y ganancias sin importar el lugar de donde se generen, serán incorporados como ingresos gravables. Hemos hecho algunas propuestas sobre las deducciones previstas en donde evidentemente una gran parte de la clase media queda protegida, como una evidencia del Estado de solidaridad al que aspiramos en el PAC. Además, consideramos que la renta de las personas jurídicas debe mantenerse en el 30%, no hay justificación alguna para pasarlo ni al 25 ni al 27, ni al 24, ni al 29 por ciento. Es necesario decir que si se ha desvinculado el tema de las zonas francas ya que se han incorporado la gran mayoría de esas inversiones en tasas diferenciadas del impuesto al 15%, entonces no hay necesidad de bajar el impuesto de 30%.

En nuestra lógica de economía se debe premiar lo que contribuye de manera importante a la redistribución de la riqueza, se debe dar un trato diferenciado. Por eso hemos planteado el tema del Banco Popular con un trato especial en el mercado financiero, porque equiparar la cancha, tratar de creer que se juega en la lógica de libre mercado, es absolutamente falso como premisa e injusto en el resultado.

En el impuesto del valor agregado, hemos contribuido a establecer una estricta canasta básica de bienes exonerados y hemos incorporado un importante insumo agropecuario como una de nuestras apuestas desde la reforma fiscal para el desarrollo del país y por eso nosotros aquí sí consideramos que es en estos temas donde se apuesta qué sectores, qué tipo de pagos van a hacer y cuál es la distribución que se quiere hacer.

En el fortalecimiento de la administración tributaria, nosotros realmente creemos que ha sido un avance el tema de la consolidación de una Dirección Nacional de Tributos, como un mecanismo para consolidar el manejo de los ingresos en una sola dirección, en un solo ente y no la descoordinación actual y también en un régimen de incentivos para los funcionarios que trabajan en la administración con metas específicas y con una reforma importante a lo interno. Desafortunadamente, el Ministerio de Hacienda nunca hizo el mínimo esfuerzo por demostrar siquiera que se requerían recursos adicionales para fortalecer y en ninguno de los proyectos de presupuesto extraordinario han incorporado ninguna medida al respecto. Aunado a

esto, vimos como el Ministro de entonces, Alberto Dent, mantenía una visión tradicional de una reforma fiscal y este tema no era importante, el día uno, en audiencia ante la Comisión Fiscal en la Asamblea Legislativa, afirmaba: “El tema de la administración no me interesa a mí; yo me la juego con lo que hay”; posteriormente decía: “pero no me interesa tanto el mejoramiento de la administración. Ese no es mi tema, saquen eso de ahí, de esto podemos prescindir”. Apesar de sus afirmaciones, se incorporó el fortalecimiento de la Administración Tributaria.

Finalmente, no podemos dejar de lado experiencia de Costa Rica, en términos de la creación de un Estado de solidaridad, que es justamente poner en los recursos públicos una cantidad importante de aportes de los y las ciudadanas que luego podían ser distribuidos de manera justa, ya que la redistribución a través del individualismo es prácticamente imposible en cualquier modelo de país que tengamos y mucho más en un país subdesarrollado como el nuestro, o en vías de desarrollo, por eso lucharemos por una transformación real de nuestro sistema tributario mediante un pacto fiscal.

Hemos hecho nuestro mejor aporte y hemos utilizado de la manera más responsable la cuota de poder que nos dio la ciudadanía costarricense. Nos hemos colocado en un lugar difícilísimo, porque si bien hemos hecho una crítica directa al bipartidismo en la forma en que históricamente ha manejado la Hacienda Pública, nos hemos sentado a discutir y a construir una reforma fiscal, porque creemos que para construir democracia, es necesario construir acuerdos importantes con el norte fundamental de la patria.

Reafirmo, la reforma fiscal desde la perspectiva del PAC es una reforma necesaria. Nosotros y nosotras estamos esperando el balance final. Hemos presentado mociones para que ese proyecto se mejore. Si el proyecto es más bueno que malo, los votos del PAC van a estar allí. Si no logramos reincorporar todas las cosas que consideramos que son importantes y mejorar lo que es estructural en ese proyecto, finalmente tendremos que tomar una decisión, pero a los lugares fáciles solo van las gentes irresponsables y en el PAC hemos actuado con responsabilidad con nuestro país.

UNA REFORMA FISCAL JUSTA Y NECESARIA

MARIO REDONDO,
DIPUTADO PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA

Hemos seguido con atención los debates que a través de varios medios de comunicación nacional han venido realizando y me parece que han sido enriquecedores.

Es más, siento con satisfacción que importantes observaciones que se han hecho, han servido para motivar mociones y cambios que ha sufrido el proyecto, y me alegra muchísimo constatar que prácticamente de los planteamientos que tuve oportunidad de observar, hay un criterio mayoritario o amplio a favor de que esta reforma fiscal avance.

Estamos absolutamente claros que promover una reforma fiscal como esta no es lo más fácil, pero sí lo más responsable. Lo más fácil era hacer lo que ha hecho este país desde hace mucho tiempo: postergar las decisiones, optar por un parchecito, optar por lo más fácil, o sea, aumentar el impuesto de ventas en dos puntos, o hacer algo similar, y no entrar en un trabajo tan acongojante, con tantos obstáculos, con tantos contra-tiempos, como el que hemos tenido que enfrentar.

Lo más fácil es destruir, lo más fácil es postergar, lo más fácil es alargar las decisiones. Nosotros estamos claros que Costa Rica requiere de definiciones. Este país no llegó a ser lo que ha llegado a ser porque dejamos de tomar decisiones.

Yo he venido diciendo que Costa Rica desde los primeros momentos de su vida independiente, allá por 1821, fue capaz de llegar a ponerse de acuerdo construyendo una Constitución Política que, proverbialmente, llevó el nombre de Pacto de Concordia, no esperando largos años, ni te-

niendo un loquito con carretillas de mociones impidiendo que se acordara esa constitución. No. Nuestros antepasados lograron esa trascendental conquista porque tuvieron la capacidad de anteponer los intereses nacionales, de conciliar posiciones, de escuchar a unos y a otros, y construir, al estilo costarricense, una decisión trascendental.

Un reciente estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), en Desarrollo Humano ubicó a nuestro país en el lugar 45, de 177 naciones analizadas, incorporándonos al exclusivo club de países con Alto Desarrollo Humano, y eso no fue producto de la casualidad. Lo hemos logrado, porque esta es una nación que, además de haber apostado a la búsqueda de acuerdos, a los consensos razonables, supo apostar a la solidaridad, y esa solidaridad nos ha permitido construir algo que es poco común en otras partes de América Latina.

En ese sentido, nosotros estamos claros de que el costo de no actuar ahora sería altísimo. Un contratiempo de naturaleza fiscal, como el que tenemos ahora, podría ser enfrentado, por lo menos, de manera importante con decisiones en uno o dos meses. Una crisis como la que vivió este país allá por los 80 no se supera en menos de 12 años. De ahí que estamos en tiempo para tomar una decisión importante y para tomarla oportunamente.

Y en esto, yo creo que es clave la decisión de la clase política y de los sectores sociales. Es clave porque uno no puede aspirar a seguir jugando de tibio en estos temas, a tener un pie afuera y otro adentro.

Es cierto, como ustedes lo han indicado y como se ha señalado por algunos, que esta propuesta no constituye la solución definitiva. El plan fiscal no es la *pomada canaria*, no puede servirnos para curar todos los males del Estado costarricense, y haríamos mal si creyéramos que así es. El plan fiscal es una respuesta concreta a un problema concreto, que tiene la particularidad de ser el fundamento de nuestra convivencia pacífica y democrática. Tiene elementos nuevos muy importantes como pasar a un esquema global en renta, incorpora el concepto de renta mundial, a la vez que transforma el impuesto de ventas en un impuesto al valor agregado, que es más moderno, ágil y justo.

Además, amplía la base imponible, provoca reformas importantes al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, crea la Dirección Nacional de Tributos, la DNT. Todos estos aspectos justos, más definiciones

claras en materia de control del gasto y la reactivación económica, conforman una propuesta bastante integral, estructural y de avanzada.

Nunca antes en Costa Rica —y hay que revisar en otras naciones— un tema de naturaleza fiscal ha sido construido con participación de tantos actores, como ahora. Hablamos de sectores sociales y políticos. Una comisión mixta con participación de ocho representantes de diferentes grupos, tradicionalmente antagónicos, y representantes de cuatro partidos que llegamos a suscribir un dictamen, con el respaldo de catorce de los quince miembros de la comisión. Una comisión especial, creada en una segunda etapa, con representantes de seis fuerzas políticas. Nunca antes una reforma fiscal ha salido de una comisión con tantos representantes políticos. Tradicionalmente, las reformas tributarias, o más exactamente, los “paquetes tributarios”, salían de la Comisión de Asuntos Hacendarios con el apoyo del partido de gobierno y algunos votos más previamente negociados.

Hoy estamos frente a un panorama totalmente diferente. Esta es una propuesta que ha pasado por filtros importantes, que se ha ido depurando, que ha sufrido un debate público en el que los intelectuales que hoy han expuesto en este foro, han hecho aportes valiosos, han contribuido a mejorarla

¿Qué es, para mí, lo clave en este momento? Además de poder terminar de afinar en esta última etapa el proyecto ¿qué es lo clave? Es ver si verdaderamente, en ese estilo costarricense, nosotros tenemos una verdadera democracia en este parlamento. Es ver, si las mayorías, después de un amplio proceso de dos años, van a poder pronunciarse. Si se les va a permitir pronunciarse, por parte de una minoría que, valiéndose de vericuetos reglamentarios, que no acepta que perdió las elecciones, en el año 2002, y que obtuvo claramente un número menor de votos para sus legisladores en el Congreso, puede imponer su forma de actuar a las mayorías, en un tema que cuenta con el aval, de por lo menos los diputados de cinco fuerzas políticas.

Este asunto del “filibusterismo parlamentario” en su momento se convirtió, en algo más importante todavía que el plan fiscal. ¿En manos de quién están las decisiones en el Congreso de la República de un país que se dice ser democrático? ¿En manos de un loquito que, acuerpado de carretillas, con miles de mociones llega y le dice a una mayoría: `perdonen, pero aquí ustedes no pasan lo que quieren pasar porque yo les exijo

un peaje? Y si ustedes no aceptan las condiciones que yo les pongo, ustedes no pueden aprobar, así estén 52 de acuerdo en este tema`. Ese es un asunto, de trascendental importancia.

Termino diciendo que sabíamos, desde un principio, que esta misión que asumimos recién iniciada esta Asamblea Legislativa no iba a ser fácil, pero esta es una pelea por principios, y por principios vamos hasta el final a defender las causas en las cuales creemos.

Muchísimas gracias a todos los que de manera constructiva nos han dado los ánimos o las ideas para tratar de mejorar una propuesta que definitivamente el país necesita y que no podemos seguir postergando.

INTERCAMBIO

CARLOS SOJO

Muchas gracias, Don Mario. Queremos agradecer también a Don Federico, a Don Humberto, a Doña Epsy, a Don Bernal y a Don Mario su presentación esta mañana. Igual a Don Federico que, lamentablemente, no nos pudo acompañar en esta fase final. Este debate, sin duda alguna, ha enriquecido el conocimiento de quienes hemos estado esta mañana acá sobre los contornos de la discusión y las posibilidades de la reforma. La necesidad de esta está asentada en la mayoría de las exposiciones. Tengo en mis manos varias preguntas que vamos a leer. Como el tiempo es severo, luego los expositores que sean convocados a contestar tendrán no más de un minuto para hacerlo, por lo que les rogamos ser muy escuetos en las respuestas.

Preguntas

1. El Lic. Hugo Amores señala que frente a los procesos de dolarización de las economías en América Latina, independientemente de la aprobación del plan fiscal, ¿podría Costa Rica mejorar su economía o su situación fiscal con un proceso de dolarización? Dirigida a los panelistas de la primera sesión.
2. Don Enrique Soto dice: ¿Ustedes están dispuestos a dar más recursos al Estado? Ejemplo: ¿Están de acuerdo en dar más recursos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes cuando no ha

demostrado ningún control? El MOPT no ha sido efectivo en construir carreteras de calidad, se hacen trabajos para tres o cuatro años de duración y se deben volver a reconstruir. ¿Se merece el MOPT más recursos bajo estas circunstancias? No especifica destinatario para su pregunta.

3. Don Sergio Araya señala: la reforma tributaria se inserta en un contexto político institucional de mayor alcance que debe configurarla y determinarla. Desde esa premisa, una reforma tributaria que busque ser equitativa, justa y solidaria, conlleva una revisión del tipo de Estado y de sociedad que garantice esas características enunciadas. Ante ello, un tema por considerar es la forma de instrumentos tributarios existentes y la conveniencia de explorar mecanismos novedosos y ajenos a la cultura tributaria y política histórica de Costa Rica. En ese marco, la constitución de un Estado descentralizado con una estructura tributaria descentralizada, territorial y sectorialmente, en la que el concepto de caja única del Estado se supere por un esquema que involucre a otros actores del sector público, especialmente en los ámbitos regional y local, en las tareas de recaudación, administración estratégica, ejecución y supervisión de tributos, complementado con un régimen de transferencias de impuestos nacionales con responsabilidad y solidaridad fiscal, puede ser una alternativa de fondo y distinta. ¿Qué opinión les merece este planteamiento? Dirigida a todos:
4. Para Don Bernal Jiménez, Don Humberto o Doña Epsy: ¿Qué pasó con la Ley de contingencia fiscal en cuanto a las disposiciones de fortalecimiento de la administración tributaria? Específicamente, la disposición de gasto por el orden de los 5.000 millones de colones para contratar entre 250, 300 profesionales, más equipo, innovación tecnológica, etcétera. ¿Se le tiene miedo a Alberto Dent por los sectores financieros que representa?, ¿por qué no se le obliga a comparecer y rendir cuentas?, ¿para qué reforma con una endeble administración tributaria? Pregunta Don Albino Vargas.
5. Para Epsy Campbel: ¿Por qué siguen aprobando los presupuestos anuales y no cumplen con la Ley 8131? La Asamblea se está haciendo de la vista gorda en materia de gasto. ¿Qué ganamos di-

- ciendo que se incumple la Ley 8131 si en la Asamblea no se cumple con ella?, pregunta Don Francisco Esquivel.
6. ¿Cómo ustedes esperan que aceptemos una reforma fiscal si hay una gran inseguridad jurídica y mañana pueden desaparecer los fondos por recaudar sin que nadie responda al pueblo por esos dineros como hasta ahora ha sucedido?
 7. Para Don Adrián: ¿Qué medidas concretas deben implementarse para mejorar la recaudación de impuestos y disminuir la evasión? Para poder erradicar el déficit fiscal, infraestructura, salud, educación, entre otros, se aplica la reforma fiscal porque el Estado necesita mayores ingresos para invertir con el fin de aumentar la productividad. ¿Pero tiene Costa Rica capacidad para que haya un debido control, una rendición de cuentas justa y evitar el desvío de ingresos?
 8. ¿Se eliminaron los beneficios e incentivos fiscales a los insumos agropecuarios, maquinaria, equipo y accesorios?, ¿cómo controlar el gasto público en el Gobierno Central?, ¿habrá un súper-ente contralor, penas fuertes de la justicia costarricense para sus funcionarios públicos o las directivas, ministros, gerentes?
 9. Se eliminaron las normas que garantizaban el giro del 6% constitucional en educación. Se eliminó la norma que limitaba la corrupción y mejoraba el gasto en salud. Se eliminó la norma que obligaba a girar los fondos de asistencia y promoción social. Entonces, ¿para qué son los recursos del pacto fiscal si no para mejorar los números macroeconómicos, tal y como lo ha dicho el ministro Dent? La reducción de los incentivos para empresas pioneras es muy vaga. No se creará, con esa redacción, un nuevo incentivo tipo CAT? Si la reforma no alcanza para llegar al 18% de la carga tributaria, ¿por qué no pensar en el impuesto al capital como lo hizo Don Pepe Figueres?

Esas son las preguntas que hemos recibido. Les agradecemos mucho sus inquietudes y comentarios y vamos a iniciar el espacio de respuestas por cada uno de los expositores que quiera referirse a alguna pregunta en particular.

Respuestas

Jorge Guardia

Yo me voy a referir a la primera pregunta que es el tema de la dolarización. ¿Por qué los países se dolarizan?, ¿por qué Costa Rica tiene más del 50% de los activos financieros, pasivos y activos, dolarizados? La primera respuesta que tenemos que dar es que la gente se dolariza en respuesta a la pérdida de confianza en la moneda nacional. ¿Y por qué se pierde esa confianza? Porque mientras en otros países la inflación oscila alrededor del 2%, en Costa Rica es el 11%, 12% o tal vez el 13%. Hoy vimos la inflación de julio, puede que no sea menos del 13% este año. Entonces, la gente pierde confianza porque guardar o atesorar recursos del ahorro o inversión en una moneda que pierde valor, no es ningún incentivo, entonces la gente busca protegerse. ¿Cómo? Pasándose a otras monedas fuertes. Aclaro que el dólar ya no es la moneda fuerte que fue en otra época. Ahora habría que pensar no en dólar sino en el euro. Pero entonces la respuesta concreta a la pregunta es esta: la única manera, me parece a mí, que dolarizarse vaya a significar una limitación a los problemas fiscales, una limitación a la inflación, es, creo yo, si se hace *de iure*, no de hecho, como se está haciendo en la actualidad.

¿Qué sería una dolarización *de iure*? Como hizo El Salvador, como han hecho otros países, que es sustituir la moneda nacional por la moneda extranjera para todo lo que es el tránsito monetario. Eso tendría una característica importante y es que el Banco Central, ningún banco central, salvo en los Estados Unidos, puede emitir dólares. Entonces ahí se acaba el financiamiento de cuajo al déficit fiscal. Pero es que también en la actualidad, si bien el Banco Central no financia directamente al Gobierno Central, lo hace de una manera indirecta. Ustedes recuerdan lo que les dije yo que eran los grandes componentes de lo es la demanda total. En Costa Rica lo que ha hecho el Banco Central durante muchos años es que no ha limitado el financiamiento al sector privado para que no se contraiga y entonces, ¿qué es lo que ha hecho?, aumentar liquidez y al haber liquidez en el sector público, el Gobierno Central y el propio Banco Central son capaces de emitir títulos para financiarse ¿Qué es eso? Un financiamiento indirecto. ¿Cuáles son los resultados? Inflación más alta de la que hay en

otros países. Aumenta la liquidez. Para que eso no suceda, lo que tendría que existir es un Banco Central que se plante y si el gobierno quiere gastar más de los recursos que el país tiene, tiene que quitárselos a alguien. ¿A quién? Al sector privado. ¿Qué pasa con las tasas de interés? Las tasas reales van para arriba. Se sostiene la estabilidad, pero produce otros efectos. Yo siempre he tenido la tesis de que si eso sucediera en Costa Rica, la Asamblea Legislativa aprobaría más rápido la reforma.

Leonardo Garnier

Yo iba a hablar de otras cosas, pero después de lo que hablaba Jorge de la dolarización, entonces me paso a la dolarización. Yo creo que el problema con la moneda y el tipo de cambio, es que la moneda de un país en el fondo, y sobre todo su precio relativo con las monedas de otros países, refleja la productividad relativa de los dos países. Si la productividad nuestra crece más despacio que la productividad de Estados Unidos, el valor de nuestra moneda se debilita con respecto a la moneda de Estados Unidos. Si dos países con productividades que crecen a ritmos distintos, pasan a tener la misma moneda, o sea, si uno se dolariza, ahí lo que uno hace es trasladar los ajustes que normalmente se hacen por vía monetaria, devaluando, al sector real. O sea, los ajustes se van a hacer, en efecto, no por inflación, sino por empleo y por producción. A mí me parece que la salida a la dolarización, cuando uno tiene una menor productividad, solo funciona en aquellos países que, por alguna razón curiosa, tienen una entrada de moneda extranjera. Panamá con el Canal y el sector financiero vinculado con la industria de la limpieza o El Salvador con las remesas. Si uno no tiene eso, al final va a terminar como terminaron en Argentina que, aunque no era una total dolarización, sí termina provocando una crisis del sector real. Me parece que el tema de fondo es el tema de la productividad. Mientras no resolvamos ese problema, lo demás es cosmético.

Adrián Torrealba

Me voy a referir a la pregunta sobre el fortalecimiento de la administración tributaria. De hecho, no sé quién la hizo, pero por hacerla, si no lo tiene, yo quería darle como premio un librito sobre el tema. En administra-

ción tributaria hay que hacer dos cosas: uno es el servicio al contribuyente. Esto es por ejemplo lo que hace la agencia española. Aquí viene un Manual para el impuesto de la renta 2003. Es un manual con todas las instrucciones. Viene también un *software* de ayuda para llenar la declaración. Ese es el tipo de cosas que una administración moderna tiene que hacer en lo que es el servicio al contribuyente y ayuda al cumplimiento voluntario. Una administración es más exitosa cuanto mayor sea el cumplimiento voluntario. En la recaudación canadiense el 98% es voluntaria.

El otro tema es el control del cumplimiento o el control del incumplimiento. Ahí, hay que meter mucha informática, hay que terminar de cerrar el proceso de modernización informática que ya tiene muy avanzada la administración tributaria. Muchas potestades de información de terceros para poder cruzar toda esa información y hay que capacitar, trabajar muchísimo la capacitación del factor humano. Hay que mejorar las técnicas de investigación de los fiscalizadores, hay que mejorar la capacidad jurídica de la administración y hay que mejorar la autonomía de la administración para contratar bienes y servicios, de acuerdo con las prioridades y los planes estratégicos que la propia administración se plantee. Por eso es que todo el esquema organizativo también es muy importante y eso es lo que plantea, en alguna medida, el paso del DNT, es darle una unidad de dirección a la administración, donde en esa unidad puedan establecerse los planes estratégicos de la institución y que esa dirección de la administración también tenga la posibilidad de contratar los recursos materiales, los recursos informáticos y los recursos humanos necesarios para llegar a esos objetivos. Yo creo que no estamos muy lejos de eso.

Nada más una última observación a otra pregunta sobre lo que es un sistema financiero más descentralizado, sobre todo en el tema municipal. Yo creo que eso es una cuestión muy importante. Lo que pasa es que no son contradictorias. Yo acabo de publicar también un libro sobre la reforma precisamente de financiamiento de los entes locales, de los municipios. Y en la presentación de ese libro, lo que yo digo es que estamos a punto de dar un gran paso en la reforma fiscal del Estado Central, pero hay que seguir con la reforma también del financiamiento de los municipios. Son dos cosas que se complementan, no se contradicen, ni son una alternativa de la otra. Gracias.

Jaime Ordóñez

Yo trataré de hacer dos comentarios en un minuto y medio. Uno de orden técnico y otro de orden político. El de orden técnico. Un elemento adicional a lo que Adrián ha dicho. Costa Rica no es coherente jurídicamente. Días atrás, nuestro colega y amigo Rodolfo Saborío, experto en Derecho Constitucional y Derecho Público, me pasó una lista de toda la gran cantidad de instituciones, de gasto, que tiene autonomía jurídica e instrumental en Costa Rica. Es una enorme cantidad de instituciones y, sin embargo, el argumento de las personas que se oponen a que exista una administración, una agencia tributaria con autonomía jurídica e instrumental es ese. Es absurdo. Yo apoyo plenamente a Adrián, y al diputado Mario Redondo, en que Costa Rica debería tener una agencia tributaria sólida y fuerte.

Una aclaración de orden técnico, pero que es política Don Humberto, se lo voy a decir como ciudadano, acá en el parlamento que creo que es el lugar para decirselo. En primer lugar celebro la posición de Don Mario Redondo, de Don Bernal Jiménez y de doña Epsy que están apoyando una reforma que es vital para el país. Aquí hay un argumento esencial que se lo he oído a usted hoy y se lo he oído al diputado Malavassi. Desafortunadamente, él se fue, y es que como el proyecto está en discusión en estos momentos en el proceso legislativo, no soluciona todos los problemas de gasto, de control, de transparencia, por lo que no puede ser votado. Esa no es la técnica legislativa. La entelequia de que vamos a poder generar un proyecto global para hacer la reforma total del Estado en Costa Rica, eso es una ilusión. Los parlamentos solucionan los problemas por partes. En primer lugar, soluciona su ingreso, después con otro proyecto distinto el problema de control de gasto; con otro proyecto distinto el tema de planificación y racionalización de la inversión, etcétera. Si nos quedamos esperando el proyecto perfecto, jamás se va a dar. Yesto tiene que ver, y tiene razón doña Epsy cuando dice que este es un proyecto muy leve. Yo viví en España pues estudié en Europa en esa época, cuando Francisco Fernández Ordóñez, el primer ministro de Felipe González en esa materia, logró subir la recaudación del 22% al 43%. Eso es un país moderno. Aquí lo estamos subiendo del 13% al 16%, en el mejor de los casos. Yo creo que en atención a la corriente que lo trajo a usted y a su actual fracción,

que son gentes que creen en un modelo de Estado solidario, su partido debería revisar esa posición y debería apoyar esta reforma.

Si el Movimiento Libertario no lo quiere hacer, creo que es estéril pedirselos acá, sobre todo a partir de los debates de las últimas semanas y días, pero yo creo que en el caso de ustedes, ustedes deberían dar un paso adelante y deberíamos luchar incluso porque la Sala Constitucional ratifique que las normas sustantivas de la Constitución son más importantes que las normas procedimentales. Es que ese es el problema de fondo. Yo espero sinceramente que la Sala Constitucional tome en cuenta que un principio, una norma sustantiva de la Constitución que es esencia del sistema político, es que las mayorías tienen que decidir en algún momento, valga más sobre una norma procedimental. Se lo digo a usted, Don Humberto, porque sé que usted es un patriota y es una persona que tiene una cierta óptica social en su partido. Realmente lo emplazo como ciudadano a que revise su posición en este momento.

Humberto Arce

Muchísimas gracias. Antes de que hablara Don Jaime, a mí me sobraba el minuto. Por respeto, quiero decirle a quién preguntó por el agro, que revise el texto, pero creo que no hay ahí preocupación. No se está cambiando el tratamiento. Para quien se preocupa porque se eliminó educación del 6% al 8 %, les digo que no se está eliminando nada esencial. Hay propuestas para que esto sea viable y para que esto sea posible. Hacer un discurso aquí o en cualquier parte lo hace cualquiera, como le dé la gana: bien o mal. Hablar es fácil. Hacer una ley, hay que sujetarla a parámetros y hay rigores técnicos y entonces una ley no siempre se puede hacer como uno la quiere. Eso pasa un poquito en muchos de los componentes del plan fiscal y por eso hay controversia, hay discusión.

Yo venía para decir eso y decirle a Don Mario y a Don Bernal, que es más o menos lo mismo. Don Bernal dice que Humberto Arce no aterriza y Don Mario dice que tiene un pie adentro y otro afuera. Yo le digo a Don Mario: Yo prefiero que tengamos un pie adentro y otro afuera, a meter las dos patas, perdonen la expresión. Ya no quererlas sacar, cuando se plantea. Y de eso se trata. Yo agradezco el esfuerzo que ha hecho este grupo. La-

mento que la Comisión, en un momento más oportuno, no se haya nutrido. Ustedes esperaron, inevitablemente, no es reproche, a que esto se madurara para ahora sí, hacer señalamientos. Aquí hubo consensos en torno al 18%, aunque hoy se diga que el 30%. Pero los consensos fueron al 18% y desde Don Albino hasta Yankelewitz, todo el espectro, pero es que no se entendía qué significaba eso. Y de eso hay muchas cosas en el plan fiscal, todavía hoy que no se entienden. Yo quiero decirle nada más a Don Jaime porque sería un irrespeto: yo me he debatido en eso, entre ¿dónde poner la hacienda pública y el déficit fiscal?, ¿dónde poner el reglamento legislativo? y ¿dónde poner la Constitución?, y la pongo en este orden: la Constitución primero, el reglamento legislativo luego, porque no quiero un parlamento desbocado, sujeto a presiones y a arbitrios y pongo el plan fiscal en la dimensión que tiene que ser, el gran reto político que todos tenemos. Prefiero preservar principios esenciales de la democracia parlamentaria y que maduremos y avancemos y si tenemos que concluir que esta Asamblea Legislativa es incapaz de resolver los problemas, porque está entabada, porque fue diseñada por el bipartidismo y eso se rompió, pero quedó el aparejo y los esquemas, admitámoslo y empecemos por ahí. Esa es mi posición. Por supuesto que abierto y agradecido siempre y celebro la forma tan directa como usted lo ha planteado. Quizá tendremos que hablar más, porque las coincidencias son enormes con todos los planteamientos y observaciones. Mi participación en el trámite del proyecto simplemente me asusta porque eso está lleno de todo y si pudiéramos simplificar y decir: poner ese orden por el que abogaba Don Jaime Ordóñez: ¿Qué es lo primero, qué es lo segundo y qué es lo tercero? Y entrémosle a eso. Gracias.

Bernal Jiménez

Sobre lo que acaba de hablar Don Humberto en su momento, lo conversaremos él y yo. Yo voy a referirme a la pregunta de Don Albino, que la tiene contra Don Alberto Dent. Pero yo quiero decirles una anécdota ahí. Ustedes no se crean que es que las cosas tienen que pasar porque todo el pueblo está de acuerdo en que los tributos sean así. Eso no se ha dado en ninguna parte del mundo, ni en Suecia ni en Dinamarca. En España, yo fui a visitar a la agencia tributaria de Valencia y cuando me monté al taxi y le

dije que me llevara a la agencia tributaria que queda en Guillén de Castro, el taxista me dijo: ¿Va a la agencia tributaria?, que Dios lo proteja y ampare”. Todo mundo sabe que allí el asunto del cobro de impuestos es cosa seria. Yo lo he dicho cien veces y hasta al propio Ministro Dent le dije: `si usted no pone la agencia tributaria, no cuente con mi voto y le advierto que ninguno de Liberación´. Así se lo dije. Así que si usted dice aquí: `se le tiene miedo a Alberto Dent por los sectores financieros que representa?´. Mire, Don Albino, a estas alturas solo a mi mujer le tengo miedo cuando llego tarde. Yo no le tengo miedo a nadie y ahora voy a llegar tardísimo, porque me está esperando hace rato. De manera que yo comparto. Hay que arreglar y lo dije, sin una buena administración tributaria, pero yo no puedo condicionar mi voto, como usted lo pone al final, a que la administración tributaria... voy a criticarla, voy a hacer todo lo que pueda, como legislador, pero esa es una esfera del Poder Ejecutivo. Cuando seamos gobierno del Partido Liberación Nacional, a lo mejor tendré, aunque sea de afuera, más influencia para que mejore la administración.

Epsy Campbell

Nada más quiero referirme rápido a un tema. Primero que hubo toda una gran discusión al principio cuando iniciamos con la comisión fiscal, si debíamos hacer un único proyecto o debíamos aprobar una suma de proyectos, uno tras otro. Eso no fue un asunto del puro ingenio de alguien. Fue una discusión profunda y fue tan profunda porque había quienes querían que se viera primero lo de los ingresos, quienes creíamos que lo del gasto era muy importante y decíamos: si es primero lo de los ingresos, lo del gasto no se va a ver jamás. Y los que creían que lo del gasto era primero, las personas que estaban defendiendo lo de los ingresos decían: `ah, no, es que después de que ustedes aprueban lo del gasto, no van a aprobar el tema de los ingresos´. Así que, evidentemente, hubo todo un acuerdo político indispensable para darle un cierto cuerpo y, por supuesto, una complejidad al proyecto de ley. Así que, me parece que es como tratar de volver siempre al mismo punto. ¿Por qué no todas las leyes son separadas y fuimos aprobando una por una? Pues no había el acuerdo político para llegar ahí.

El último tema del presupuesto. El Partido Acción Ciudadana el primer año le dio el beneficio de la duda al Gobierno que venía llegando, porque había evidentemente importado una situación particular con relación a la situación que tenía el tema presupuestario. Aprobamos el presupuesto de 2003. Creíamos que lo mínimo que un gobierno legítimo tenía derecho era empezar a gobernar con un presupuesto que había elaborado. Pero el beneficio de la duda no era para siempre. Creíamos que para el presupuesto de 2004, se iban a corregir todos los problemas relacionados con la Ley 8131 y la de *administración financiera* y todos los proyectos de presupuesto, consecutivos que incumplían esa ley, el Partido Acción Ciudadana, no solamente ha hecho la denuncia, sino que ha tenido que votar negativamente.

Mario Redondo

Hay una pregunta que plantea que si se eliminan los gastos, me parece se refiere al sector social, que si estamos ante una reforma solo con interés macroeconómico. Yo creo que no es así y ahora quiero decir por qué, pero si todos los recursos fueran ya a amortizar deuda, ya estaríamos logrando de manera indirecta una importante colaboración en todo lo que es lo demás. Pero déjeme decirle que llegué precisamente tarde, porque estábamos en una reunión con el señor Presidente, la señora Vicepresidenta, el Ministro de Hacienda, Don Ronulfo Jiménez y Don Ricardo Toledo, alrededor de este tema. Y una de las conclusiones en donde ha existido diversas señales, la última, la versión y que quedó determinado hoy con el Presidente, es que si esto permite una recaudación de 230.000 millones, 97.000 millones irían directamente a inversión social y desarrollo e infraestructura en un planteamiento que estaría haciendo el Gobierno al país en los próximos días, por un lado, y el resto, obviamente a amortizar deuda. De ahí que no se está dejando de lado todo lo que es el objetivo social de esta propuesta y, adicionalmente, que hay alguno de los aspectos que usted indica que se está eliminando, lo de educación, se está por una moción de consenso estableciendo una disposición al respecto y en lo que refiere a la contabilidad de costos de la Caja, hay absoluta disposición a dictar, en próximos días, un acuerdo de la Junta Directiva de la Caja para establecer los mecanismos que fueron planteados para combatir la corrupción y estable-

cer una mecánica de contabilidad de costos con respecto a la contratación de productos y servicios privados de la Caja. Me parece importante.

Yo nada más quería decir que yo respeto la posición de Don Humberto. Puede estar en contra, puede estar a favor, siempre y cuando lo haga con todos los argumentos o incluso que no dé argumentos. Yo confío en que este proceso ha sido ampliamente democrático, ha abusado de democrático, más bien, ha sido tan democrático que alguna minoría ha querido abusar de eso. ¿Quién dice que no lo dejan hablar? Ha hablado 1.734 ocasiones, ha presentado 2.820 mociones, ha presentado 238 revisiones, ha presentado 58 apelaciones aproximadamente. Imagínense, eso es una minoría que dice que este no ha sido un proceso que ha respetado el derecho de las minorías. Lo que nos ha sobrado aquí es paciencia. Eso no quiere decir que nosotros aceptemos que una minoría radical, y no es usted Don Humberto, nos imponga su plan de gobierno porque no quiere un Estado solidario o porque quiere defender a un grupo de multimillonarios que no quieren rendir cuentas o contribuir al Estado costarricense.

Carlos Sojo

No es justo con la hora, con el tiempo de ustedes, ni con la riqueza de las exposiciones, intentar ningún resumen. De manera tal que, a nombre de las instituciones que convocan los *Diálogos sobre el Bienestar*, la Fundación Konrad Adenauer, la Oficina de UNICEF en Costa Rica y FLACSO, agradecemos mucho a ustedes su presencia acá y al distinguido panel de especialistas, diputados y diputadas su exposición esta mañana. Muchísimas gracias, que tengan muy buenos días.

REFLEXIÓN FINAL

MANUEL BARAHONA,
SECRETARIO TÉCNICO DE LOS DSB

Desde sus orígenes, en noviembre de 2003, los *Diálogos sobre el Bienestar* (DSB) se propusieron facilitar una deliberación a fondo y de manera pluralista, sobre los grandes temas del desarrollo nacional, examinando las interrelaciones entre los aspectos económicos y sociales y teniendo como prisma favorecer la búsqueda de opciones orientadas al logro del mayor bienestar posible para la población, que pudieran ser impulsadas por distintos actores y desde diversos ámbitos de acción y formatos de representación.

Uno de esos grandes temas es el de la reforma tributaria, que trasciende en mucho la mera esfera económica de la que hace parte. Y es que si prestamos atención a muchos asuntos de la cotidianidad costarricense como los ya habituales —y hasta clásicos— huecos en las carreteras nacionales, el deterioro de la infraestructura educativa y sanitaria, la falta de espacios deportivos y recreativos para la juventud en áreas geográficas y comunidades, etc. fácilmente se perciben —justo en virtud de la ausencia de inversión pública sistemática— sus conexiones con problemas de la fiscalidad, entendida como el sistema de recaudación, gestión y evaluación del uso eficaz y eficiente de los tributos. Amanera de ejemplo, baste decir que el incumplimiento del precepto constitucional que garantiza un piso del 6% del PIB al financiamiento del sector educación explica, al fin y al cabo, el vergonzoso déficit en mobiliario escolar del que dan cuenta los titulares de prensa al inicio de cada curso lectivo.

Un hecho incontrastable, varias veces aludidos en esta obra: Una carga tributaria en el orden del 13% del PIB es elocuente demostración de las insuficiencias del sistema tributario costarricense y de la necesidad de su reforma. Como complemento, podría argumentarse que resolver los problemas fiscales es una manera de avanzar en el desarrollo, obteniendo los recursos necesarios para financiar los servicios demandados por la ciudadanía y disponer de la infraestructura física y social necesaria para dar soporte a los procesos de crecimiento económico y desarrollo sostenible.

Sin embargo, por más de una década el país ha enfrentado el tema y ha postergado una solución estructural. Por supuesto, es fácil alcanzar un consenso alrededor de la necesidad de la reforma, pero difícil avanzar en la identificación de opciones técnicamente fundadas y políticamente viables a la luz de principios de eficacia y equidad. En suma, como dice el adagio, el diablo está en los detalles.

De allí que el acercamiento entre tomadores de decisiones, especialistas y ciudadanía en general parece ser una apuesta correcta para avanzar en la configuración de salidas viables y negociadas —lo que equivale a ceder y alcanzar acuerdos razonables que satisfagan intereses diversos—.

En esa dirección, los DsB propiciaron el Foro *La Reforma Fiscal. ¿Y ahora qué?*, con un altísimo sentido de oportunidad en términos de poner en perspectiva aspectos críticos en que el país se está jugando sus posibilidades de desarrollo inmediatas y en el futuro.

Como lo atestigua la segunda parte de este libro, el debate y los intercambios fueron intensos, ilustrando con precisión los nudos problemáticos presentes a lo largo de las negociaciones. Del momento de realización del Foro (agosto de 2004) a la fecha el proyecto de reforma fiscal sigue atascado, a pesar de las urgencias que esta representa en el plano de la estabilidad macroeconómica y la generación de puntales de sostenibilidad. Todo ello ratifica las dificultades que globalmente están planteadas en la arena política costarricense para alcanzar acuerdos de largo aliento sobre el desarrollo nacional.

La remoción de tales dificultades no puede acontecer de la noche a la mañana. Pero una cosa es incuestionable: los cambios profundos que requiere la economía y la sociedad costarricense no pueden seguir siendo aplazados indefinidamente sin poner en riesgo los logros alcanzados por el país en materia de desarrollo humano en el largo plazo. Una eco-

nomía conducida por una suerte de piloto automático en medio de una sociedad que está atravesando episodios de profundización de la desigualdad sería el peor de los escenarios posibles. La necesidad de rectificación salta a la vista.

En esa línea, el presente libro da cuenta de un capítulo inconcluso en la política económica costarricense, al que subyace la discusión respecto al tipo de sociedad al que aspiramos las y los costarricenses y bajo qué sistema tributario es posible acercarse de la mejor manera a tal horizonte. Su cierre definitivo puede tomar mayores cantidades de tiempo, y nos referimos tanto al cronológico como —principalmente— al político. En el entretanto, esperamos que esta obra sea un insumo de utilidad directa en el esclarecimiento de los mapas conceptuales necesarios para abordar la reforma fiscal y estimular la adopción de las mejores decisiones posibles.

AUTORES Y AUTORAS

Humberto Arce

Periodista. Diputado del Bloque Patriótico Parlamentario de la Asamblea Legislativa en el período 2002 al 2006. Exdirector del diario *La República* y Director de la Agencia *France Presse*.

Epsy Campbell

Economista. Diputada de 2002 al 2006. Jefa de fracción durante el período 2003 al 2005 del Partido Acción Ciudadana. Activista nacional e internacional por los Derechos Humanos de la comunidad afrodescendiente y de las mujeres. Integrante del Foro de Equidad Social del Banco Interamericano de Desarrollo, así como del Diálogo Interamericano y de la Junta Directiva de la ONECA. Autora de diversos artículos sobre Reforma Fiscal Estructural, Paridad de Género y No Discriminación Racial.

Jorge Cornick

Economista. Ph.D. de la Universidad de Wisconsin-Madison. Ex Asesor del Ministro de Hacienda y ex miembro del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, la Contraloría General de la República y el Programa “Estado de la Nación”, entre otros. Autor de un libro y numerosos artículos en materia tributaria. Director Ejecutivo de Eureka Comunicación.

Leonardo Garnier

Economista. Exministro de Planificación Nacional y Política Económica. Profesor de la Escuela de Economía de la UCR y consultor internacional. Autor de diversos libros y artículos sobre temas de desarrollo y política económica y social. Publica regularmente en *La Nación* la columna “Subversiones”. Ha incursionado además en la literatura y cuenta con su *website*: www.leonardogarnier.com.

Jorge Guardia

Economista. Expresidente del Banco Central. Se ha desempeñado como consultor de diversos organismos internacionales. Autor de diversas publicaciones sobre temas macroeconómicos y columnista del diario *La Nación*.

Bernal Jiménez

Economista y Administrador de Empresas. Ministro de Planificación, Economía y Hacienda durante la Administración Orlich. Presidente de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica en la segunda Administración Figueres. Presidente de la Asamblea Legislativa de 1985 a 1986. Actualmente Diputado por el Partido Liberación Nacional. Se ha desempeñado como Profesor en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Católica de Santiago, Chile.

Federico Malavassi

Abogado. Es Catedrático de la Universidad Autónoma de Centroamérica. Profesor de Derecho Constitucional, Administrativo y Filosofía del Derecho. Candidato a la Presidencia de la República por el Movimiento Libertario (1998). Actualmente se desempeña como diputado en la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Durante los periodos de 2002 y 2003 fue Vicepresidente de la Asamblea Legislativa. En los años de 1994-1995 fue Presidente de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE). Fue Maestría de la Universidad General y Director del Stvdivm Generale y Director del Stvdivm Generale Costarricense (colegio privado de la UACA).

Cristian Lorena Munduate

Ingeniera Civil. Representante de UNICEF en Costa Rica. Ministra de Bienestar Social de Guatemala (2000-2003). Directora Ejecutiva de ASINDES Guatemala (1989-1991). Apoyo al Programa de formación sobre la negociaciones de paz y sus acuerdos con la Fundación Friedrich-Ebert en Guatemala. Maestría en Administración de la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala.

Jaime Ordóñez

Abogado y politólogo. Director del Centro Estudios para el Futuro-Centroamérica y Coordinador de la Cátedra de Teoría del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Autor de varios libros y artículos sobre reforma del Estado, Derecho Internacional, temas políticos y sociales.

Mario Redondo

Abogado de profesión, de larga trayectoria parlamentaria como jefe de asesores de la fracción socialcristiana. Fue elegido diputado para el período 2002-2006. En el primer año fue jefe de fracción y en el segundo Presidente de la Asamblea. Sus acciones parlamentarias más destacadas las ha centrado en el impulso al Plan de Reforma Fiscal y a lograr reformas importantes al regla-

mento legislativo. Es miembro de la importante Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público.

Carlos Sojo

Sociólogo. Actualmente Director de la Sede Académica de la FLACSO en Costa Rica. Ha publicado extensivamente sobre temas de sociología política, y más recientemente aspectos generales del desarrollo social como la pobreza, la exclusión y políticas públicas y sobre reforma tributaria.

Adrián Torrealba

Abogado. Experto en Derecho Financiero y Tributario. Ex Director General de Tributación. Director de FAYCATAX, Departamento de Impuestos del Bufete Facio & Cañas. Consultor del BID para la reforma del impuesto sobre la renta en el Perú. Autor de diversos libros en materia tributaria.

Juan Diego Trejos

Economista con énfasis en economía laboral, desigualdad y política social. Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, del cual fue director y subdirector. Docente de las escuelas de Economía de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional. Consultor de organismos internacionales como la OIT, la CEPAL, el BID y el BM y autor de diversos trabajos sobre el mercado de trabajo, la pobreza, la desigualdad de los ingresos y la equidad de la inversión social.

Francisco Villalobos

Abogado. Experto en Derecho Tributario. Profesor de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la UCR. Columnista de *La República*. Autor de diversos libros y estudios sobre administración tributaria. Fundador de la firma consultora ICS Consultores.

Juan Manuel Villasuso

Economista (Universidad de Costa Rica y Louisiana State University). Es Catedrático de Política Económica de la Universidad de Costa Rica, Coordinador del Nodo Centroamericano de la Red Latinoamericana de Comercio y miembro del Consejo Directivo del Centro Democrático de América Latina (CEDAL). Fue Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica (1979-83), Ministro de Planificación (1983-86) y miembro de la Comisión de Reforma del Estado (1989-90).

