

COSTA RICA: UNA ECONOMÍA FRENTE AL DESAFÍO FISCAL

Edna Camacho Mejía
EDITORA



330.97286

C762c

Costa Rica: una economía frente al desafío fiscal / [editado por] Edna Camacho Mejía. -- San José : Academia de Centroamérica, 2002.
304 p. : cuadros ; 23 cm.

ISBN 9977-21-040-3

1. POLÍTICA ECONÓMICA - COSTA RICA. 2. POLÍTICA FISCAL - COSTA RICA. 3. POLÍTICA MONETARIA - COSTA RICA. 4. REFORMA FINANCIERA - COSTA RICA. 5. REFORMA TRIBUTARIA - COSTA RICA. I. Camacho Mejía, Edna, ed. II. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca

Diseño de portada: Sussy Campos

Primera edición:

© Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, 2002

Reservados todos los derechos

Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Apartado 75-1100 Tibás

San José, Costa Rica

*A Melania, quien
pertenece a una
generación que merece
un futuro promisorio.*

CONTENIDO

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y RECUADROS	XI
PRESENTACIÓN	XV
AUTORES	XIX
SIGLAS USADAS	XXI

PRIMERA PARTE

LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

1. LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL 2001	
<i>Edna Camacho Mejía y Miguel Loría Sagot</i>	3
1.1 ENTORNO INTERNACIONAL	3
1.2 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS	7
Política fiscal	7
Política monetaria	11
Políticas del sector externo	14
1.3 RESULTADOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	19
Estabilidad externa y debilitamiento de las exportaciones	19
<i>Movimientos de la cuenta de capital y financiera</i>	24
Mejoramiento de las finanzas públicas	27
Dolarización creciente	32
La desaceleración de la demanda externa y el debilitamiento de la actividad productiva	37
Vinculación entre el comportamiento del empleo y la pobreza y la evolución de la producción	44
Estabilidad de precios y persistencia de factores que impiden la reducción del costo de vida	48
1.4 CONCLUSIÓN	50
BIBLIOGRAFÍA	53
COMENTARIO	
<i>José Rafael Brenes</i>	55

VIII

SEGUNDA PARTE

LA REFORMA FINANCIERA

2.	REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA: LOS GRANDES TEMAS DE LA AGENDA PARA EL INICIO DEL SIGLO XXI	
	<i>Rodrigo Bolaños</i>	63
2.1	INTRODUCCIÓN	63
2.2	LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA REFORMA FINANCIERA DESDE INICIOS DE LOS OCHENTA Y SUS FUTURAS OPCIONES	64
	El sistema bancario	65
	<i>Reformas bancarias integrales</i>	74
	<i>Reformas bancarias parciales</i>	77
	<i>Factibilidad de las distintas estrategias</i>	79
	<i>Conclusión</i>	81
	El mercado de valores	83
	El sistema de pensiones complementarias	85
	El entorno macroeconómico y la estabilidad financiera	85
2.3	ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA FINANCIERA	88
	Reformas al sistema bancario	88
	<i>Propuestas de la estrategia de "estatización y desarrollo"</i>	91
	<i>Propuestas de la creación del Banco de Desarrollo para la Producción Nacional (BDPN)</i>	97
	<i>Propuestas de la estrategia de "reformas parciales" como opción temporal a la estrategia de "privatización y desarrollo"</i>	103
	<i>Principales propuestas de reforma al mercado de valores y los cambios en los sistemas de pensiones complementarias</i>	113
	<i>Principales propuestas de reformas para la estabilidad macroeconómica</i>	116
2.4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	120
	BIBLIOGRAFÍA	125
	COMENTARIO	
	<i>Félix Delgado</i>	131

TERCERA PARTE

REFORMA FISCAL

3.	INTRODUCCIÓN	
	<i>Edna Camacho</i>	139
4.	PERSPECTIVAS DE UNA REFORMA FISCAL: REFLEXIONES INICIALES	145
	COMENTARIO	
	<i>Miguel Ángel Rodríguez</i>	145
	COMENTARIO	
	<i>Alberto Dent</i>	151
	COMENTARIO	
	<i>Isaac Cohen</i>	155
5.	AGENDA DE TRANSFORMACIÓN FISCAL PARA EL DESARROLLO. INFORME DE LA COMISIÓN AD HOC DE EXMINISTROS DE HACIENDA	161
5.1	INTRODUCCIÓN	161
5.2	EL PANORAMA FISCAL	163
	El déficit fiscal como severo obstáculo al desarrollo	163
	Conformación del sector público costarricense	165
	Alarmante panorama en ausencia de medidas correctivas	168
5.3	NATURALEZA DEL GASTO Y PROPUESTAS DE REFORMA	170
	La inflexibilidad del gasto del Gobierno Central	170
	No se evalúa la calidad del gasto público	173
	Recomendaciones en materia de gasto	175
5.4	EL PROBLEMA DE LA DEUDA PÚBLICA	178
	El resultado primario y el pago de intereses	178
	La deuda del Gobierno: origen y características	180
	La deuda del Banco Central de Costa Rica	182
	Recomendaciones en materia de deuda	183
5.5	LOS INGRESOS FISCALES Y PROPUESTA DE REFORMA	185
	Naturaleza y debilidad de los ingresos fiscales	185
	El Impuesto sobre la renta	187
	Impuesto sobre las ventas	189
	Recomendaciones en materia de impuesto de renta y de “ventas” (IVA)	190
	<i>Impuesto sobre la renta</i>	190
	<i>Impuesto sobre el valor agregado</i>	193
	<i>Otros impuestos</i>	194

5.6	MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	
	TRIBUTARIA Y COMBATE DE LA EVASIÓN	195
	Recomendaciones en materia	
	de administración tributaria y combate de la evasión	197
	<i>Recomendaciones</i>	197
5.7	PANORAMA FISCAL CON MEDIDAS CORRECTIVAS	199
5.8	CONSIDERACIONES FINALES	203
	ANEXOS	205
	COMENTARIO	
	<i>Thelmo Vargas</i>	217
	COMENTARIO	
	<i>Alberto Trejos</i>	223
	COMENTARIO	
	<i>Eduardo Lizano</i>	229
	COMENTARIO	
	<i>Rodrigo Bolaños</i>	233
	COMENTARIO	
	<i>Adrián Torrealba</i>	239
	COMENTARIO	
	<i>Juan Carlos Gómez</i>	243
	DISCUSIÓN GENERAL	249
6.	¿ES POSIBLE LA REFORMA FISCAL?	257
	COMENTARIO	
	<i>Samuel Yankelewitz</i>	257
	COMENTARIO	
	<i>Ronulfo Jiménez</i>	261
	COMENTARIO	
	<i>Federico Malavassi</i>	265
	COMENTARIO	
	<i>Miguel Gutiérrez</i>	267
	COMENTARIO	
	<i>Bernal Jiménez</i>	271
	DISCUSIÓN GENERAL	275
	REFLEXIÓN FINAL	
	<i>Jorge Walter Bolaños</i>	279

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y RECUADROS

Gráfico 1.1	Tasa de interés de los fondos federales semanal, 2000-2002	4
Gráfico 1.2	Índice de tipo de cambio efectivo real, 1996-2001	15
Gráfico 1.3	Crecimiento acumulado de las exportaciones e IMAE, 1996-2001	38
Gráfico 2.1	Exceso de margen de intermediación como porcentaje de la tasa activa real (tasa bruta de impuesto), 1991-2002	69
Cuadro 1.1	Indicadores de política monetaria, 2000-2001	13
Cuadro 1.2	Pasivos en moneda extranjera del Banco Central de Costa Rica, 1997-2001	18
Cuadro 1.3	Exportaciones FOB por principales productos, 1995-2001	20
Cuadro 1.4	Exportaciones no tradicionales por sector, 2000-2001	21
Cuadro 1.5	Balanza de pagos, 2000-2001	23
Cuadro 1.6	Saldo de la cuenta corriente e inversión extranjera directa, 1995-2001	25
Cuadro 1.7	Inversión extranjera directa por destinos, 1999-2001	25
Cuadro 1.8	Resultado financiero del sector público consolidado, 1998-2001 ..	27
Cuadro 1.9	Situación financiera del Gobierno Central, 1999-2001	28
Cuadro 1.10	Indicadores de la deuda interna del Gobierno Central, 1995-2001 ..	30
Cuadro 1.11	Resultado de las operaciones cuasifiscales del Banco Central de Costa Rica, 2000-2001	31
Cuadro 1.12	Resultado financiero del sector público consolidado, 1995-2001 ..	32
Cuadro 1.13	Evolución de los agregados monetarios, 1999-2001	33
Cuadro 1.14	Crédito al sector privado del Sistema Bancario Nacional, según sector de actividad económica, 1995-2001	34
Cuadro 1.15	Dolarización de activos y pasivos en el Sistema Bancario Nacional, 1999-2001	36
Cuadro 1.16	Producto interno bruto real con y sin Intel, 1995-2001	39
Cuadro 1.17	Producto interno bruto e ingreso nacional bruto reales, 1999-2001 ..	40
Cuadro 1.18	Producto interno bruto real por actividad económica, 1995-2001 ..	41
Cuadro 1.19	Indicadores de producción y empleo, 1997-2001	46
Cuadro 1.20	Porcentaje de hogares pobres, 1990-2001	47

XII

Cuadro 1.21	Evolución de los macroprecios, 1999-2001	49
Cuadro 2.1	Composición del margen de intermediación financiera en los bancos estatales y privados, 1987-2002	72
Cuadro 5.1	Déficit consolidado del sector público, 1995-2001	166
Cuadro 5.2	Finanzas del Gobierno Central bajo un escenario pasivo, 2002-2006	169
Cuadro 5.3	Deuda del Gobierno Central bajo un escenario pasivo, 2002-2006	170
Cuadro 5.4	Desglose de algunos gastos del presupuesto del año 2001	172
Cuadro 5.5	Interes, déficit o superávit financiero y primario del Gobierno Central, 1995-2001	179
Cuadro 5.6	Ingresos corrientes del Gobierno Central, 1995-2001	186
Cuadro 5.7	Finanzas del Gobierno Central bajo un escenario activo, 2002-2006	201
Cuadro 5.8	Deuda del Gobierno Central bajo un escenario activo, 2002-2006	202
Cuadro 5.9	Escenario activo: Déficit consolidado del sector público, 2001-2006	202
Cuadro A 5.1	Plazas presupuestadas del Gobierno Central, 1995-2001	207
Cuadro A 5.2	Sueldos y salarios del Gobierno Central, 1995-2001	208
Cuadro A 5.3	Deuda Gobierno Central, 1984-2001	209
Cuadro A 5.4	Deuda interna del Gobierno Central por tipo de título, 2000-2001	210
Cuadro A 5.5	Tasa promedio ponderada de la deuda interna con costo financiero por tipo de instrumento, 2001	211
Cuadro A 5.6	Deuda interna del Gobierno Central por acreedor, 2001	212
Cuadro A 5.7	Deuda interna del Gobierno Central por acreedor del sector público, 2001	213
Cuadro A 5.8	Deuda interna del Gobierno Central por período de vencimiento, 1999-2001	214
Cuadro A 5.9	Deuda externa del Gobierno Central por tipo de acreedor, 2000-2001	214
Cuadro A 5.10	Deuda externa del Gobierno Central por período de vencimiento, 1999-2001	215
Cuadro A 5.11	Deuda del Banco Central de Costa Rica, 1984-2001	215

Recuadro 2.1: La reforma para convertir a los bancos estatales en sociedades anónimas	89
Recuadro 2.2: Restricciones a las actividades de los bancos y propiedad de la banca: evidencia internacional de sus efectos sobre estabilidad y eficiencia	94
Recuadro 2.3: Creación del Banco de Desarrollo para la Producción Nacional (BDPN)	98
Recuadro 2.4: Principales disposiciones del Proyecto de Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y a la Ley del Sistema Bancario Nacional .	107
Recuadro 2.5: Proyecto de Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, y de la Ley del Impuesto sobre la Renta	111
Recuadro 2.6: Presiones internacionales para la regulación y supervisión de los bancos <i>offshore</i>	121

PRESENTACIÓN

Costa Rica: una economía frente al desafío fiscal presenta el informe anual de la Academia de Centroamérica sobre la economía durante el 2001, analiza las opciones de reforma del sistema financiero costarricense y finalmente discute el tema de la agenda fiscal.

En la primera parte se presenta el trabajo elaborado por Edna Camacho y Miguel Loría sobre la evolución de la economía costarricense durante el 2001, en donde se discuten las políticas de corto plazo adoptadas por las autoridades y los resultados de las principales variables macroeconómicas. El estudio pone en evidencia, una vez más, el estrecho vínculo entre el comportamiento de la economía mundial y el desempeño de la economía costarricense. El debilitamiento de la demanda externa repercutió en el ritmo de actividad económica local en el 2001, pero los ajustes en la política del Banco Central permitieron mantener la estabilidad interna y externa. Posterior a este análisis, se presentan los comentarios de José Rafael Brenes en un seminario organizado para discutir el estudio de Camacho y Loría, así como el que se describe a continuación. Brenes discute varios temas, entre ellos el mayor peso que lleva el Banco Central en la sostenibilidad de la estabilidad monetaria y el poco uso de la política fiscal como instrumento para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos. También plantea la “resistencia” de la economía costarricense frente a los *shocks* externos negativos, pero cuestiona su fragilidad futura.

Como ha sido tradición en los estudios anuales de la Academia de Centroamérica, en la segunda y tercera parte del libro se presentan dos temas de largo plazo: uno sobre la reforma del sistema financiero y otro sobre la reforma fiscal. En el segundo capítulo, Rodrigo Bolaños discute los resultados de la reforma financiera de los últimos años en lo que a la eficiencia y estabilidad del sistema bancario nacional se refiere y luego plantea las rutas alternativas de la reforma bancaria. Concluye que, si no es posible transitar por la ruta de la privatización de los bancos estatales y la especialización de uno de ellos en funciones de banca de desarrollo ("privatización y desarrollo"), considerada como la más conveniente por Bolaños, sería preferible escoger una estrategia de reformas parciales para igualar lo más posible las condiciones entre la banca privada y la estatal, pero de ninguna manera optar por la transformación de los bancos estatales en sociedades anónimas ("estatización y desarrollo") que conduciría a un sistema bancario menos eficiente y estable. Como parte del documento, se analizan las principales propuestas de reforma legal del sistema financiero presentadas en el último año por parte de diferentes grupos. También se discuten temas de reforma del mercado de valores y del sistema de pensiones complementarias. Félix Delgado comenta este capítulo y analiza las razones por las cuales el margen de intermediación financiera en Costa Rica es alto, particularmente en los bancos estatales. Coincide con Rodrigo Bolaños en cuanto a la conveniencia de optar por una reforma integral de tipo "privatización y desarrollo" *versus* "estatización y desarrollo" e insiste en la urgencia de establecer un sistema de rendición de cuentas para los bancos estatales.

El tema de la reforma fiscal se escogió para este estudio anual no sólo por su relevancia dentro de la agenda de política económica de Costa Rica, sino también en ocasión de la presentación en abril del 2002 del informe de la Comi-

sión de exministros de Hacienda al Presidente Rodríguez Echeverría, intitulado *Agenda de transformación fiscal para el desarrollo*. La Academia de Centroamérica aprovechó esta oportunidad para organizar un seminario en torno a este informe y convocar a personas destacadas del país para discutirlo no sólo en cuanto a su contenido, sino también en cuanto a su viabilidad política. Tanto el informe de la Comisión como las ponencias del seminario se recogen en la tercera parte de este libro.

Este libro ha sido posible gracias a la colaboración de Philip Morris, quien financió la primera y segunda parte y el seminario donde se presentaron los dos capítulos correspondientes. El Programa de Apoyo a la Reforma del Estado BID-MH patrocinó el seminario sobre *Perspectivas de una reforma fiscal* que dio origen a la tercera parte del libro y también la publicación de éste. Las opiniones expresadas en los diferentes capítulos, sin embargo, son exclusivamente de sus autores y no necesariamente de la Academia de Centroamérica o de sus patrocinadores.

La Academia de Centroamérica agradece a los autores de los diferentes capítulos y a sus comentaristas, la participación en los seminarios y en la revisión de las transcripciones. Especial agradecimiento a María Castro y Juan Carlos Obando por la organización de los seminarios y por su participación en los trabajos de edición.

La edición de este libro estuvo a cargo de Edna Camacho, quien contó con la valiosa colaboración de Juan Carlos Obando, María Castro, Ramiro Jiménez y Luis Fernando Quirós.

AUTORES

JORGE WALTER BOLAÑOS	Ministro de Hacienda. Exprofesor disertante del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
RODRIGO BOLAÑOS	Presidente del Comité de Inversión de la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH). Expresidente del Banco Central de Costa Rica.
JOSÉ RAFAEL BRENES	Gerente General del Banco Central de Costa Rica. Exviceministro de Planificación Nacional y de Hacienda.
EDNA CAMACHO	Presidente de la Academia de Centroamérica. Exviceministra de Hacienda.
ISAAC COHEN	Comentarista de temas económicos de CNN en español. Exdirector de la oficina de la CEPAL.
FÉLIX DELGADO	Presidente del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF). Director de Programas de Consejeros Económicos y Financieros S.A. (CEFSA).
ALBERTO DENT	Asesor de la Administración Pacheco. Exministro de Hacienda.
JUAN CARLOS GÓMEZ	Exsubsecretario de Política y Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda de Argentina.
MIGUEL GUTIÉRREZ	Coordinador del Proyecto Estado de la Nación.

BERNAL JIMÉNEZ	Diputado y jefe de fracción del Partido Liberación Nacional. Exministro de Hacienda.
RONULFO JIMÉNEZ	Coordinador del Consejo Económico de la Administración Pacheco. Miembro de la junta directiva del Banco Central de Costa Rica.
EDUARDO LIZANO	Presidente del Banco Central de Costa Rica. Miembro fundador de la Academia de Centroamérica.
MIGUEL LORÍA	Profesor de la Universidad de Costa Rica y consultor. Miembro de la Academia de Centroamérica.
FEDERICO MALAVASSI	Diputado y jefe de fracción del Movimiento Libertario. Tutor de la carrera de derecho en el Stvdivm Generale.
MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ	Expresidente de la República. Miembro de la Academia de Centroamérica.
ADRIÁN TORREALBA	Director General de Tributación Directa.
ALBERTO TREJOS	Ministro de Comercio Exterior. Exdirector del Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLADS).
THELMO VARGAS	Vicepresidente del Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BICSA). Exministro de Hacienda.
SAMUEL YANKELEWITZ	Presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

SIGLAS USADAS

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BDPN	Banco de Desarrollo para la Producción Nacional
BEM	Bonos de estabilización monetaria
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica, S.A.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento,
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CAT	Certificados de abono tributario
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNP	Consejo Nacional de Producción
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEIN	Fondos para el Desarrollo Industrial
Fonecafé	Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera
FOPEX	Fondo para las Exportaciones
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IMAE	Indicador mensual de actividad económica
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INB	Ingreso nacional bruto
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
IPC	Índice de precios al consumidor
ITCER	Índice de tipo de cambio efectivo real
IVA	Impuesto al valor agregado
LIBOR	Tasa de interés interbancaria ofrecida en Londres
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
OECD	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPC	Operadoras de pensiones complementarias
PIB	Producto interno bruto
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RSPNF	Resto del sector público no financiero
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
TI	Tecnología de la información
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

PRIMERA PARTE

LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

1. LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL 2001

EDNA CAMACHO MEJÍA

MIGUEL LORÍA SAGOT

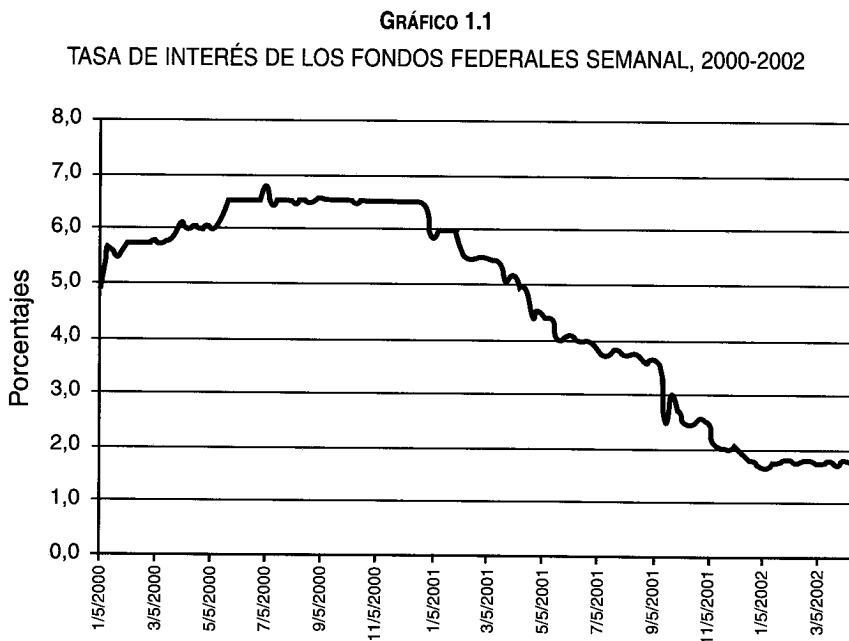
1.1 ENTORNO INTERNACIONAL

Para analizar el comportamiento de la economía costarricense durante el año 2001 es fundamental señalar los acontecimientos ocurridos en las economías internacionales, particularmente en la economía de los Estados Unidos.

Costa Rica está fuertemente vinculada a este país por los lazos comerciales. Un 50 por ciento de las exportaciones se dirigen al mercado estadounidense y un 53 por ciento de las importaciones provienen de esta nación. La integración no sólo se da por medio de los flujos comerciales, sino también por los movimientos de capital entre Costa Rica y el resto del mundo, así como por el comportamiento de las tasas de interés en estos mercados.

La desaceleración de la economía global, incluida la de los Estados Unidos, se intensificó durante el año 2001. Desde la segunda mitad del 2000, se inició un proceso de debilitamiento de la actividad económica impulsado por varios factores, tales como, el aumento de los precios de los productos energéticos, la política monetaria restrictiva a finales de 1999 y el 2000 y el auge y posterior caída de los precios de las acciones de las empresas de tecnología de la información (TI) con el correspondiente comportamiento en la inversión y producción de este sector.

Ante este panorama de la actividad económica, la Reserva Federal adoptó una política monetaria más laxa, traducida en una disminución sistemática de la tasa de los fondos federales. Esta tasa de interés cayó en más de cuatro puntos porcentuales en todo el año 2001 al pasar de 5,88 por ciento al inicio del año a 1,77 por ciento a finales. Es importante señalar que en el mes de agosto, antes de los ataques terroristas, esta tasa había caído más de dos puntos porcentuales (*Gráfico 1.1*).



FUENTE: Reserva Federal de Kansas City.

No obstante la adopción de esta política monetaria hacia mediados del año, la economía estadounidense no daba signos de una recuperación y más bien los indicadores de producción, empleo y consumo de las empresas seguían bajando. El único indicador que mostraba alguna recuperación era el consumo de los hogares. Los acontecimientos del 11 de setiembre ocurrieron en este escenario económico y afectaron una economía que estaba frágil.

En las semanas posteriores a los ataques terroristas, el objetivo de la Reserva Federal y, en general, de los bancos centrales de las economías industrializadas, era mantener el funcionamiento de los mercados financieros e inyectar importantes sumas de liquidez por diferentes mecanismos. Pocos días después del 11 de setiembre, se decidió bajar aún más la tasa de interés de los fondos federales con el propósito de imprimir confianza y evitar un debilitamiento mayor del gasto privado, tanto de los consumidores como de las empresas.

Si bien hubo un deterioro en los indicadores de confianza del consumidor en las primeras semanas después del 11 de setiembre, los efectos económicos de los atentados fueron menos fuertes de lo que se había previsto y se concentraron más fuertemente en ciertos sectores como los de seguros, líneas aéreas y turismo. Además, salvo por el incremento del precio del petróleo inmediatamente después de esa fecha, desde entonces se dio una caída de este precio a niveles más bajos que los anteriormente vigentes. Este comportamiento contribuyó significativamente a que disminuyera la tasa de inflación y a que la Reserva Federal pudiera continuar con una política monetaria laxa sin el riesgo de una mayor inflación. Esta fue una política aún necesaria mientras no surgía evidencia clara sobre la recuperación de la actividad económica.¹ Esto se tradujo en sucesivas disminuciones de las tasas de interés durante los últimos tres meses del año.

En resumen, la economía de los Estados Unidos durante el año 2001 se caracterizó por un debilitamiento de la actividad productiva y una menor inflación que el año anterior, por la caída del precio del petróleo. El crecimiento real del producto interno bruto (PIB) fue de 1,2 por ciento, el más bajo de la última década y mucho más bajo que el ritmo de crecimiento dado en los cuatro años precedentes. Muy relacionado con este comportamiento fue el aumento de la tasa de desempleo, la cual pasó de 4 a 5,8 por ciento del 2000 al 2001. La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, creció un 1,9 por ciento en comparación con el 3,4 por ciento del año anterior. Sin embargo, si se excluye alimentos y energía, la inflación de

1. El consumo de las familias fue el único indicador que mostró un mejor comportamiento en los últimos meses del año.

ambos años es similar (2,7 y 2,5 por ciento, respectivamente). La respuesta de las autoridades se dio principalmente en una política monetaria expansiva y se tradujo en una disminución significativa de las tasas de interés.

La desaceleración económica estuvo presente no sólo en los Estados Unidos, sino también en los demás países industrializados, especialmente en Japón. Al igual que en la nación del norte, los bancos centrales de estos países adoptaron políticas monetarias expansivas y se dio una disminución generalizada de las tasas de interés. La producción real en la zona del euro creció un 1,5 por ciento; Alemania fue el país con mayor debilitamiento (0,6 por ciento de crecimiento real del PIB).

Los países de América Latina también sufrieron el impacto de la situación económica internacional. El caso de Argentina es especial, ya que su situación se originó principalmente por problemas acumulados desde mediados de los años noventa.² Entre otras cosas, se dio una sobrevaluación del peso argentino debido a la apreciación del dólar estadounidense respecto al euro y a la devaluación de la moneda brasileña, principal socio comercial de Argentina, al tiempo que la economía se sumergió en una recesión. Desde el 2000 y principalmente desde inicios del año 2001, cuando se puso en duda la capacidad del Gobierno para hacer frente al pago de la deuda, la situación de la economía argentina se agravó con el aumento de la prima de riesgo por pagar sobre la deuda así como por importantes salidas de flujos de capital. La secuencia de eventos llevó al establecimiento del "corralito" (congelamiento de los depósitos) y a la renuncia del Presidente de la Rúa en diciembre ante las amplias protestas de la población. En el resto de América Latina, el efecto de estos acontecimientos fue limitado quizás porque los mercados financieros internacionales reconocieron las diferencias en las causas de los problemas que estaban enfrentando los países.

2. Para un análisis detallado sobre las causas de la crisis argentina, ver Perry, G. y Servén, L. (2002).

Los países centroamericanos no escaparon de este oscuro panorama. Más aún, en el 2001 continuaron enfrentando el problema de la caída de los precios del café, unido a los efectos de los terremotos en El Salvador y de la sequía. El exceso de la producción sobre el consumo mundial de café que ha estado presente en los últimos cuatro años, continuó en el año 2001 y provocó una vez más la caída del precio del grano. Se estima que sólo en el 2001 se dejaron de percibir US\$713 millones en toda la región centroamericana, si se comparan los ingresos percibidos por las exportaciones de café de ese año con los del período 1984-1988, lo cual representa un 1,2 por ciento del PIB regional.³ La caída del precio de este producto afecta también el nivel de producción, ya que los productores disminuyen la atención de los cafetales y, en algunos casos, cambian de actividad debido a los bajos niveles de rentabilidad.

1.2 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Política fiscal

Durante el 2001 las autoridades enfrentaron nuevamente el problema de un elevado desequilibrio fiscal, ocasionado por un alto grado de inflexibilidad en el manejo del gasto y una débil base tributaria, agravado esto por una actividad económica estancada. Ante esta situación, los esfuerzos se orientaron hacia lograr la aprobación legislativa de importantes leyes relacionadas con el manejo de los impuestos y el gasto. En un intento por buscar soluciones permanentes al problema fiscal, la Administración Rodríguez nombró una comisión especial integrada por exministros de Hacienda.⁴ Por otra parte, las autoridades acudieron nuevamente al endeudamiento externo para financiar el desbalance fiscal, con el fin de no crear presiones adicionales sobre las tasas de interés internas.

3. Ver CEPAL (2002).

4. La Comisión entregó su informe final y recomendaciones en abril del 2002, en un documento intitulado *Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo*. El mismo sirvió de base para el proyecto *Ley de Ordenamiento Fiscal*, el cual fue enviado ese mismo mes a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

El aspecto más relevante en materia de política fiscal fue la aprobación legislativa de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Ambas legislaciones tendrán un impacto importante en las finanzas públicas en los próximos años.

La Ley de Simplificación Tributaria tuvo como fin primordial avanzar hacia un sistema tributario más simple, al eliminar una serie de impuestos menores de costosa recaudación. En ese sentido, la ley también eliminó el impuesto selectivo de consumo sobre una gran cantidad de bienes que generaban pocos ingresos al fisco. Los principales aspectos contenidos en la ley se resumen a continuación:

- **Modificación de la carga tributaria que pesa sobre los combustibles**

Establece un impuesto único por tipo de combustible, en sustitución del “efecto cascada” de una serie de impuestos que provocaban una distorsión en el precio de los combustibles en el mercado local. El impuesto se revisará trimestralmente de acuerdo con el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor.

- **Impuesto específico sobre las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, con algunas excepciones**

La ley crea un impuesto sobre todas las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, con excepción de la leche y productos destinados al tratamiento de enfermedades y a la exportación. Las tarifas se fijan por tipo de bebida y en colones por unidad. Se establece que el Ministerio de Hacienda deberá realizar un ajuste trimestral no mayor al 3 por ciento en el monto de ese impuesto, con base en el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor.

- **Modificación a la Ley del Impuesto General sobre las Ventas**

La ley establece nuevos sujetos de impuesto, tales como servicios de bodegaje, primas de seguros (excluyendo seguros personales, riesgos del trabajo, cosechas y viviendas de interés social), servicios de imprenta y litografía, servicios de limpieza y mantenimiento de automóviles, servicios de radiolocalización, radiomensajes y similares. Además, establece la derogatoria de

un grupo de exenciones tributarias contenidas en diferentes leyes, incluidas fundaciones sin actividades de lucro, servicios de hotelería y turismo.

- **Modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta**

En lo esencial constituye una actualización de los términos en que está planteada la ley, con el objetivo de introducir mayor equidad y transparencia en la aplicación del impuesto. Algunos de los cambios son un impuesto a los bancos y entidades financieras no domiciliadas en el país (*offshore*) de US\$125.000 y la incorporación como sujeto de impuesto de renta de las universidades privadas.

- **Modificaciones a la Ley de Consolidación de Impuestos Selectivos de Consumo**

Se elimina el impuesto selectivo de consumo a la mayoría de mercancías sujetas con anterioridad, excepto tabaco, licores, automóviles y repuestos, llantas, pinturas, electrodomésticos y algunos artículos de cuidado personal. Se reduce el plazo para cancelar el impuesto de 60 a 15 días naturales. Salvo casos muy calificados y de emergencia fiscal, se elimina la facultad del Poder Ejecutivo de incrementar por decreto la tarifa del impuesto.

- **Derogatoria de impuestos menores**

La ley deroga 27 impuestos menores,⁵ los cuales carecían de interés fiscal por el alto costo de su administración y la poca recaudación que generaban. Incluye la eliminación de timbres, impuestos por el uso de vías públicas e impuestos sobre tierras incultas, entre otros.

Por su parte, La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos introduce principios para la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos de las instituciones públicas, incluidos los órganos y entes administradores o custodios de fondos públicos. Pretende ordenar el proceso presupuestario, bajo normas técni-

5. En el estudio realizado por la Comisión de exministros de Hacienda se indica que aún quedan 52 impuestos menores de costosa recaudación y poco rendimiento de ingresos que pueden eliminarse.

cas que garanticen eficiencia con responsabilidad civil sobre los funcionarios que por su gestión hagan incurrir en pérdidas al Estado.

La ley establece que los saldos disponibles de las asignaciones presupuestarias caducarán el 31 de diciembre de cada año. Los gastos comprometidos pero no devengados a esa fecha se afectarán automáticamente en el ejercicio fiscal siguiente y se imputarán a los créditos disponibles para ese ejercicio. Esto significa que las instituciones no podrán manejar simultáneamente recursos originados en un presupuesto anterior y recursos provenientes del nuevo ejercicio, como venía ocurriendo antes de la promulgación de la ley. Además, el monto no utilizado de la autorización por endeudamiento interno incluida en el presupuesto nacional, caducará el 31 de diciembre del año correspondiente. Por tanto, no podrá ser utilizado con posterioridad a tal fecha.

De acuerdo con la ley, los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo. Se establece, además, que no podrán adquirirse compromisos para los cuales no hayan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto.

Otro aspecto importante en materia fiscal fue la decisión de la Sala Constitucional, en respuesta a varios recursos de amparo, de obligar al Poder Ejecutivo a presupuestar y girar los fondos con destinos específicos. En respuesta, el Ministerio de Hacienda envió al Congreso dos proyectos de ley relacionados con esa materia. En uno de ellos se establece la derogatoria de todas las disposiciones que signifiquen asignaciones presupuestarias con destino específico con cargo al Presupuesto Nacional. El otro plantea la derogatoria sólo en el caso de las asignaciones para las que no se creó la fuente de ingresos.⁶ Ninguno de los dos proyectos fue aprobado por la Asamblea Legislativa.

6. En el informe de la Comisión de exministros de Hacienda se indica que de cumplirse con todas las obligaciones con destino específico, ya sea por mandato constitucional o por leyes especiales, se absorbería el 70 por ciento de los ingresos tributarios.

En materia de financiamiento del déficit, las autoridades acudieron una vez más a la colocación de Eurobonos en el mercado internacional. En febrero se colocaron US\$250 millones, con una tasa de interés de 9 por ciento a 10 años plazo. No obstante, los recursos captados fueron insuficientes para financiar el rápido crecimiento de algunas partidas de gasto, como se comenta luego, por lo cual las autoridades acudieron también al financiamiento interno por medio de bonos emitidos en moneda nacional.

Política monetaria

La conducción de la política monetaria estuvo orientada a mantener la estabilidad de precios y tipo de cambio. En el transcurso del año, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) realizó algunos ajustes en las metas contenidas en la programación monetaria, de acuerdo con los cambios presentados en la economía internacional. El lento crecimiento de la economía de Estados Unidos y los atentados terroristas ocurridos en ese país el 11 de setiembre tuvieron implicaciones en el desempeño de la economía local y alteraron los supuestos y metas originalmente previstos en el programa monetario.

Durante el primer semestre, la política monetaria tuvo como meta principal mantener la tasa de inflación cercana al 10 por ciento, bajo el supuesto de un crecimiento real del 3,2 por ciento. Hacia mediados del año era ya evidente que las condiciones del entorno internacional no eran consistentes con las metas trazadas. La pérdida de dinamismo de las exportaciones, en particular las de alta tecnología, y el deterioro en los términos de intercambio apuntaban hacia una eventual reducción del saldo de reservas internacionales netas, en ausencia de ajustes correctivos. Por otra parte, los ajustes mayores a lo previsto en tarifas de servicios públicos y otros bienes regulados hizo poco realista la meta original de inflación. En ese sentido, la política monetaria fue reorientada para hacerla consistente con una meta inflacionaria del 11 por ciento.

De acuerdo con lo establecido en el programa monetario, las operaciones de mercado abierto eran el principal instrumento de control. Su utilización, sin embargo, fue de menor intensidad en compara-

ción con años anteriores en virtud de la decisión tomada por las autoridades de anticipar el pago de la deuda del Gobierno con el Banco Central al amparo de lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 7558. Como se comenta en la sección de finanzas públicas, esta operación tuvo un importante efecto en la disminución del déficit cuasifiscal del Banco Central.

Por otra parte, la Junta Directiva del Banco Central acordó una reducción gradual del encaje mínimo legal, con el fin de uniformar la tasa aplicada a todas las obligaciones independientemente de la moneda en que estuviesen formuladas. Adicionalmente, la medida buscaba una disminución en el margen de intermediación financiera. De tal modo, se dispuso iniciar la reducción a partir del 1 de marzo, de un 11 por ciento a un 9 por ciento. Posteriormente se aplicarían reducciones sucesivas de dos puntos porcentuales en setiembre del 2001 y febrero del 2002, hasta llegar a un 5 por ciento.

Otra medida importante fue la decisión del Banco Central de emitir certificados de depósito a plazo en dólares de los Estados Unidos, a cinco años plazo, seriados, estandarizados y denominados en macrotítulos para ser colocados en subasta. La primera emisión autorizada fue por US\$100 millones, la cual contribuiría a fortalecer la posición de reservas internacionales del Banco Central. Esto por cuanto el Banco Central utilizó parte de sus reservas como un mecanismo de absorción de la liquidez liberada por la reducción en el encaje legal.

Los atentados terroristas del 11 de setiembre en Estados Unidos vinieron a complicar aún más el escenario internacional en el último trimestre del año. Las economías latinoamericanas, incluida la costarricense, enfrentaron una seria amenaza por el impacto de los atentados terroristas sobre la ya deprimida economía estadounidense. Variables fundamentales como las exportaciones, turismo, inversión extranjera directa y remesas familiares se vieron seriamente afectadas.

En aras de anticipar una eventual crisis de reservas internacionales, las autoridades tomaron medidas para prevenirla. El Banco Central hizo pública su intención de salvaguardar la estabilidad y evitar estímulos artificiales para reactivar la demanda interna. Las tasas de

interés y el tipo de cambio eran los principales instrumentos de ajuste, junto con la colocación de títulos en moneda extranjera. Ello por cuanto las autoridades dieron continuidad a la reducción del encaje mínimo legal programada, de manera que en setiembre la tasa se redujo en dos puntos adicionales.

La colocación de títulos en moneda extranjera del Banco Central en el mercado doméstico tuvo como objetivo no sólo fortalecer la posición de reservas internacionales y reducir su variabilidad, sino también mejorar el perfil de las obligaciones en moneda extranjera. En ese sentido, el Banco Central redujo sus pasivos internos de corto plazo en moneda extranjera y constituyó pasivos de mayor plazo bajo la figura de certificados de depósito a plazo en dólares.

CUADRO 1.1
INDICADORES DE POLÍTICA MONETARIA, 2000-2001
(porcentajes)

	ENCAJE LEGAL, DEPÓSITOS MONEDA NACIONAL	TASA EN SUBASTA CONJUNTA ^{1/}	PREMIO POR INVERTIR EN COLONES ^{2/}	DEVALUACIÓN DIARIA PROMEDIO, EN CÉNTIMOS
Diciembre 00	11,0	14,0	1,24	7,2
Enero 01	11,0	14,7	2,98	7,5
Febrero 01	11,0	14,1	2,86	7,9
Marzo 01	9,0	15,0	3,93	8,0
Abril 01	9,0	14,1	4,12	6,7
Mayo 01	9,0	14,6	3,95	7,8
Junio 01	9,0	14,5	3,52	8,3
Julio 01	9,0	14,4	2,90	9,5
Agosto 01	9,0	14,9	3,02	8,6
Setiembre 01	7,0	15,0	3,49	10,2
Octubre 01	7,0	15,4	2,87	11,1
Noviembre 01	7,0	17,3	2,89	11,8
Diciembre 01	7,0	16,9	3,85	11,3

^{1/} Bonos de Estabilización Monetaria y Bonos del Gobierno a seis meses plazo.

^{2/} Con base en la devaluación mensual anualizada y tasa de interés en la subasta a 6 meses plazo.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Tal y como fue anticipado por el Banco Central en la revisión del programa monetario, la tasa de interés y el tipo de cambio fueron instrumentos más activos hacia finales del año. El ritmo de la devaluación promedio diario se incrementó de 8,3 céntimos en junio hasta 11,8 céntimos en noviembre, con el fin de fortalecer la posición de reservas internacionales. Esto trajo como consecuencia una reducción en el premio por invertir en colones en octubre (*Cuadro 1.1*). A fin de evitar una acelerada “dolarización” de las carteras de inversión, el Banco Central procedió a incrementar los rendimientos de sus títulos denominados en moneda nacional, lo cual se reflejó en un aumento en la tasa de la subasta conjunta en dos puntos porcentuales en noviembre (*Cuadro 1.1*). Estas medidas se tradujeron en una restitución del premio por invertir en colones a finales del año.

Políticas del sector externo

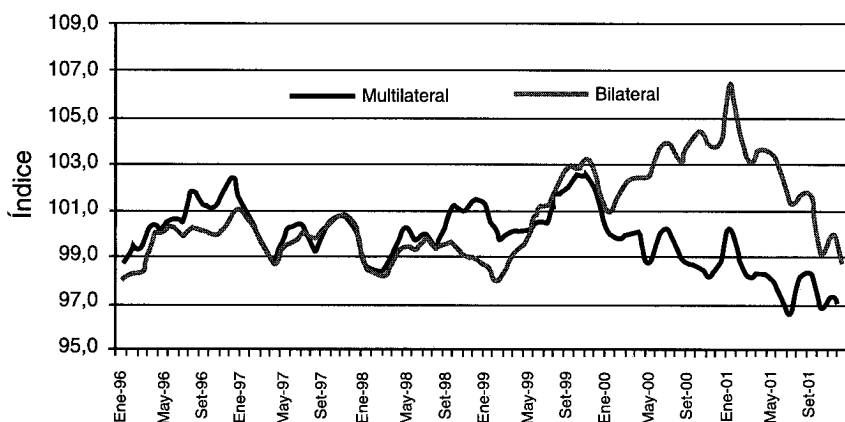
Durante el 2001, el Banco Central continuó con el sistema de mini-devaluaciones, cuyo propósito es ajustar el tipo de cambio nominal usando como referencia el índice de tipo de cambio efectivo real (ITCER) multilateral, calculado con base en la inflación local y la externa, así como en los movimientos entre las monedas de los principales socios comerciales de Costa Rica. Este enfoque de la “paridad del poder adquisitivo” supone que el tipo de cambio real es el de equilibrio y que se mantiene constante.

Hasta junio del 2001, el ITCER bilateral (con los Estados Unidos) mostraba un valor del colón relativamente constante frente al dólar en relación con su nivel de diciembre del 2000 y una depreciación real con respecto al año base del cálculo (1997) de alrededor de un 3 por ciento; es decir, el tipo de cambio nominal era más alto del que requeriría mantener el nivel de equilibrio con base en el enfoque de la “paridad del poder adquisitivo”. El ITCER multilateral, en cambio, mostraba una apreciación real del colón cercana al 2 por ciento con respecto a 1997, principalmente como consecuencia del fortalecimiento del dólar frente al euro. Tomando en consideración este comportamiento del valor real del colón, y el carácter especulativo y transitorio de los movimientos entre el dólar estadounidense y el

euro, el Banco Central no consideró necesario acelerar el ritmo de devaluación durante la primera mitad del año.

A partir de julio empezó a caer el valor del colón frente al dólar por la menor inflación de los Estados Unidos y a la posterior deflación (Gráfico 1.2). Se observó, también, una mayor apreciación real del colón frente a la canasta de monedas de los principales socios comerciales de Costa Rica.

GRÁFICO 1.2
ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL, 1996-2001
(1997=100)



Nota: Una disminución en el índice significa una apreciación real del colón, es decir, los bienes nacionales se vuelven más caros que los internacionales. Por otra parte un aumento en el índice significa una depreciación real del colón.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Ante este panorama y la ausencia de señales claras de recuperación de la economía mundial, el Banco Central aceleró fuertemente el ritmo de devaluación en el segundo semestre del año. En los últimos meses, además, la caída del precio del petróleo redujo la inflación en los Estados Unidos y puso en mayor evidencia la necesidad de aumentar el grado de ajuste del tipo de cambio. El Banco Central aumentó, así, la pauta diaria de devaluación de 8,3 céntimos diarios, en promedio, durante la primera mitad del año, a 10 céntimos en julio y a 12 céntimos en octubre.

De esta manera, en la segunda mitad del año se logró evitar una mayor apreciación del colón frente a la canasta de monedas de los principales socios comerciales de Costa Rica. Al finalizar el 2001, sin embargo, el colón se había apreciado un 3,4 por ciento respecto a 1997 y un 2,1 respecto a diciembre del año anterior. Por su parte, la pauta de devaluación tampoco fue suficiente para ajustar el valor del colón frente al dólar al nivel de 1997 por la caída de la inflación en los Estados Unidos en los últimos meses del año, aunque el grado de apreciación real fue relativamente bajo (1,3 por ciento respecto a 1997).

El Fondo Monetario Internacional ha afirmado que el pobre desempeño de las exportaciones no tradicionales en los años recientes levanta dudas sobre la calidad del método para medir el tipo de cambio efectivo real.⁷ Específicamente, plantea que el método sólo toma en cuenta a los socios comerciales y no a terceros países que pueden estar introduciendo una importante competencia en los mercados donde Costa Rica exporta, como puede ser el caso de los países asiáticos. En ese contexto, se ha afirmado que el método de medición del Banco Central lleva a una subestimación del grado de apreciación del tipo de cambio efectivo real desde 1999. No obstante, como se verá más adelante, el comportamiento de las exportaciones no tradicionales no es pobre en todos los casos; más bien, se observan productos muy dinámicos en una economía mundial debilitada.

El Banco Central también hizo algunas modificaciones al funcionamiento de las entidades autorizadas en el mercado cambiario, al exigirles liquidar en el Banco Central un mayor monto de los excedentes en divisas negociadas con el sector privado por cuenta y riesgo propio. Esto lo hizo en octubre del 2001, autorizando ajustar la variación diaria en la posición de divisas (diferencia entre la totalidad de activos y pasivos en moneda extranjera) hasta un máximo de 0,5 por ciento (en comparación con un 1 por ciento prevaleciente). Con esta medida, se buscó reducir el monto de reservas que algunos bancos estaban acumulando antes de venderlas al Banco Central, para ejercer un mayor control monetario.

7. Ver Fondo Monetario Internacional (2001).

Por otra parte, desde 1998, el Banco Central inició una política de cambio en la composición por plazo de sus operaciones pasivas en moneda extranjera y la continuó en forma intensiva durante el 2001. En 1997, por ejemplo, casi un 43 por ciento de los pasivos en moneda extranjera del Banco Central eran de corto plazo, sin tomar en cuenta un 5,9 por ciento que correspondía a los depósitos del encaje legal. Un 51 por ciento de la cartera se encontraba a mediano y largo plazo, y la deuda externa era casi la totalidad de ese monto. En el 2001, como resultado de la política mencionada, un 83 por ciento se encontraba colocado a mediano y largo plazo (incluido un 35 por ciento de deuda externa) mientras que a corto plazo sólo se mantenía un 8,9 por ciento, sin tomar en cuenta un 5,7 correspondiente al encaje legal depositado por los bancos. El cambio en la composición de la deuda se ha dado fundamentalmente por medio de la colocación de bonos en moneda extranjera por parte del Banco Central en el mercado local a plazos de 3 y 5 años (*Cuadro 1.2*).

Es importante mencionar, antes de concluir esta sección, los avances logrados en cuanto a la política comercial. La firma del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá en abril del 2001 fue, sin duda, el logro más significativo en esta materia por los beneficios que dará al país y, como lo ha señalado el Ministerio de Comercio Exterior, por ser el primer acuerdo de este tipo entre un país industrializado y una economía pequeña de América Latina. Sobresalen, también, los beneficios obtenidos mediante la negociación en el sentido de que un 86 por ciento de los productos costarricenses tendrán acceso inmediato libre de aranceles a Canadá, mientras que los productos canadienses podrán ingresar a Costa Rica libremente después de un período de desgravación arancelaria. Otra concesión obtenida durante la negociación fue la exclusión del sector avícola y lácteo, así como de la papa fresca, cebolla, tomate y zanahoria. El Tratado fue enviado a la Asamblea Legislativa sin que hubiera sido aprobado aún, al finalizar el año 2001.

CUADRO 1.2
PASIVOS EN MONEDA EXTRANJERA
DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Total pasivos en millones de US\$	1.987,8	1.887,5	1.811,8	1.658,3	1.856,1
Total pasivos como porcentaje del PIB	15,5	13,4	11,5	10,4	11,5
Composición porcentual					
Total pasivos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>I. Captaciones</i>	44,7	43,0	46,8	45,1	59,1
A. Directas	44,7	41,0	36,0	31,3	39,6
1. Tasa fluctuante	0,0	18,5	19,3	25,3	22,1
Corto plazo	0,0	0,0	0,0	4,2	2,1
Mediano y largo plazo	0,0	18,5	19,3	21,1	20,0
A 3 y 3½ años	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8
A 4 años y más	0,0	0,0	0,0	0,0	15,2
2. Tasa fija	44,7	22,5	16,7	6,0	17,4
Corto plazo	42,7	22,5	16,7	5,9	8,9
Mediano y largo plazo	2,0	0,0	0,0	0,0	8,5
B. Por subasta	0,0	2,0	10,8	13,8	19,6
1. Tasa fluctuante	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A 3 y 3½ años	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A 4 años y más	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Tasa fija	0,0	2,0	10,8	13,8	19,6
A 2 años	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
A 3 años	0,0	2,0	9,5	10,4	10,5
A 5 años	0,0	0,0	1,3	3,4	8,8
<i>II. Deuda externa</i>	49,4	51,2	48,9	48,9	35,2
<i>III. Cuentas corrientes</i>	5,9	5,7	4,2	6,0	5,7

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Por otro lado, en enero del 2001, la Asamblea Legislativa en Costa Rica aprobó el Tratado de Libre Comercio con Chile y en ese país fue aprobado a mediados de año. En este caso, también, se logró negociar un trato asimétrico de manera que la mayor proporción de los productos costarricenses puede ingresar libremente en forma inme-

diata al mercado chileno, mientras que los productos de Chile pueden ingresar al mercado costarricense mediante un programa de mediano y largo plazo de desgravación arancelaria.

El Tratado de Libre Comercio con República Dominicana que había sido aprobado en la Asamblea Legislativa en 1999, fue aprobado por el Congreso de ese país en marzo del 2001. Con Panamá y Trinidad y Tobago se continuaron las negociaciones iniciadas desde los años 2000 y 2001, respectivamente.⁸

Durante el 2001 se mantuvo una gran expectativa por parte de las empresas instaladas en zonas francas debido a la obligación de Costa Rica y otros países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de eliminar los programas de subsidios a las exportaciones en el 2003. Hacia finales del año, sin embargo, se acordó en el seno de las reuniones de la OMC en Doha, extender el plazo para esta eliminación hasta finales del 2007, un plazo prorrogable por dos años más. La extensión de este plazo le dará a Costa Rica y al resto de los países que deben cumplir este acuerdo, tiempo para tomar las decisiones pertinentes en relación con el régimen tributario de las empresas ubicadas en zonas francas.

1.3 RESULTADOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Estabilidad externa y debilitamiento de las exportaciones

Durante el 2001 se produjo un fuerte debilitamiento de las exportaciones totales, ya que cayeron en 14,4 por ciento con respecto al año anterior. Esto ocurrió dos años consecutivos (*Cuadro 1.3*). La disminución de las exportaciones se observaba desde principios del 2000, pero se intensificó hacia finales de ese año y sobre todo en la primera mitad del 2001. Las exportaciones totales habían caído un 20 por ciento en el primer semestre en comparación con el mismo período del año 2000. La desaceleración de la economía mundial, sin duda,

8. Para mayor detalle sobre las decisiones o avances de política comercial del país, ver Ministerio de Comercio Exterior (2001).

contribuyó a este resultado, pero también hubo situaciones particulares que explican lo ocurrido.

Concretamente, este comportamiento se dio por la caída de las exportaciones de Intel (45 por ciento), debido a la situación del mercado mundial y también al cambio en la línea de producción, de manera que si éstas se excluyen, aún se da una disminución, pero de menor magnitud (2,4 por ciento). Como consecuencia, se redujo la cifra relativa de las exportaciones de Intel con respecto al total, la cual pasó de 38,5 por ciento en 1999 a 18 por ciento en el 2001.

CUADRO 1.3
EXPORTACIONES FOB POR PRINCIPALES PRODUCTOS, 1995-2001
(tasas de crecimiento)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total exportaciones de bienes	20,8	8,1	11,9	31,4	20,6	-12,2	-14,4
Café	35,7	-7,6	4,4	1,8	-29,5	-5,8	-40,5
Banano	21,2	-7,2	-8,5	15,6	-6,6	-12,3	-6,6
Carne	-14,5	-3,2	-32,9	-15,2	13,3	12,9	-16,6
Azúcar	61,2	-3,7	-7,0	1,2	-28,2	-4,7	24,1
Agropecuarios y del mar	33,3	23,2	36,2	5,7	-24,3	-8,2	2,6
Industriales	12,6	16,3	1,2	11,0	-8,8	-3,9	-4,6
Perfeccionamiento activo	12,9	-20,3	12,8	4,0	-10,9	0,7	-10,0
Zonas francas	26,6	48,0	38,6	117,2	85,4	-17,6	-21,1
Intel	--	--	--	--	159,5	-35,3	-44,9
Zona franca sin Intel	26,6	48,0	38,6	6,5	8,2	26,5	9,4

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Dirección General de Aduanas y Promotora de Comercio Exterior.

La evolución de las exportaciones también se vio afectada por la caída de las exportaciones de café y banano, lo cual ocurrió por tercer año consecutivo. En el caso del café, disminuyó no sólo el precio sino también el volumen exportado del grano; en el caso del banano, la reducción se debió principalmente a la menor cantidad vendida ante las dificultades para exportar banano a la Unión Europea.

La diversificación de las exportaciones en Costa Rica ha sido significativa en las últimas dos décadas. Esto debe considerarse al momento de analizar el comportamiento de las exportaciones, ya que, si bien hay algunos sectores cuyo comportamiento es desfavorable, también hay otros que muestran una mejor situación (*Cuadro 1.4*). Vemos que, por ejemplo, las exportaciones del sector pecuario y pesca crecieron un 7,2 por ciento, las del sector manufacturero (excluyendo "otras partes para circuitos modulares") crecieron un 3,2 por ciento, las del sector agrícola no tradicional aumentaron un 3 por ciento y las del sector de la industria alimentaria disminuyeron un 1,3 por ciento. Existen casos que mostraron un dinamismo significativo como, por ejemplo, los equipos de infusión y transfusión de sueros, medicamentos, otras preparaciones alimenticias, pescado fresco, refrigerado o congelado, piña, entre otros. En algunos casos, como las empresas que producen equipo médico, la instalación de nuevas empresas tanto en el 2001 como en años anteriores ha contribuido a un fuerte crecimiento de las exportaciones.

CUADRO 1.4
EXPORTACIONES NO TRADICIONALES POR SECTOR, 2000-2001
(millones de dólares)

	2000	2001	VARIACIÓN	
			ABSOLUTA	PORCENTUAL
Industria manufacturera ^{1/}	2.480,6	2.562,4	81,8	3,2
Sector agrícola ^{2/}	463,1	477,5	14,5	3,0
Industria alimentaria ^{3/}	355,8	351,3	-4,6	-1,3
Sector pecuario y pesca ^{4/}	130,3	139,6	9,3	7,2

Notas:

1/ No incluye otras partes para circuitos modulares.

2/ No incluye café y banano.

3/ No incluye azúcar.

4/ No incluye carne bovina.

FUENTE: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica con base en datos de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).

El sector del turismo ha mostrado un dinamismo importante en los últimos años y antes de los atentados terroristas de setiembre del 2001. Luego de un débil crecimiento en el período 1994-1997, los in-

gresos de divisas por el sector del turismo recuperaron su crecimiento en el período 1998-2000. Este desempeño favorable del sector continuó durante el año 2001, ya que antes del mes de setiembre, los ingresos de divisas por este concepto habían crecido un 9,5 por ciento con respecto al mismo período del año anterior. La industria turística fue una de las más afectadas mundialmente por los ataques terroristas y, en el caso de Costa Rica, tuvo una caída del 8 por ciento en los últimos cuatro meses del año 2001 en comparación con los mismos meses del año anterior. En consecuencia, todo el 2001 terminó con un crecimiento de los ingresos de divisas del sector turístico del 3,9 por ciento.

Por su parte, las importaciones crecieron ligeramente a una tasa del 2,8 por ciento durante el 2001. Si se excluyen las compras externas de Intel, más bien se dio una disminución del 1,2 por ciento. Las importaciones representaron un 41 por ciento del PIB, mientras que las exportaciones significaron un 31,2 por ciento. Como resultado, la balanza comercial fue negativa (9,8 por ciento del PIB) y mostró un fuerte deterioro en comparación con el año 2000, al ser el 3,5 por ciento del PIB.

En una economía como la costarricense, donde la venta de servicios, incluido el turismo, y las rentas al exterior sobre la inversión son una parte muy importante de la actividad del sector externo, y donde las estrategias tributarias de las empresas distorsionan el valor de las exportaciones e importaciones, es necesario ver lo que ocurre en la cuenta corriente de la balanza de pagos y prestar cada vez mayor atención al resultado de la cuenta de servicios. El saldo de la cuenta corriente se ubicó en un 4,6 por ciento del PIB, comparado con el 4,8 del 2000, inferior al nivel previsto en el programa monetario (*Cuadro 1.5*). Este resultado estuvo favorecido por un crecimiento en la cuenta de viajes (turismo) del 8,7 por ciento y una menor salida neta de divisas por la renta sobre la inversión, en concordancia con el menor nivel de actividad de la industria de alta tecnología (Intel).

CUADRO 1.5
BALANZA DE PAGOS, 2000-2001^{a/}
(millones de dólares y porcentajes del PIB)

	2000		2001		VARIACIÓN ANUAL
	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE	
<i>I. Cuenta corriente (A+B+C+D)</i>	-757,2	-4,8	-749,8	-4,6	-1,0
A. Bienes	-565,0	-3,5	-1.579,5	-9,8	179,6
Exportaciones FOB	5.861,0	36,8	5.029,8	31,2	-14,2
Importaciones CIF	-6.426,0	-40,4	-6.609,3	-41,0	2,9
B. Servicios	968,5	6,1	1.066,9	6,6	10,2
Transportes	93,2	0,6	95,0	0,6	1,9
Viajes	817,1	5,1	888,3	5,5	8,7
Otros servicios	58,2	0,4	83,6	0,5	43,6
C. Renta	-1.253,0	-7,9	-328,7	-2,0	-73,8
Inter. deuda pública externa	-213,9	-1,3	-243,8	-1,5	13,9
Otra renta	-1.039,0	-6,5	-85,0	-0,5	-91,8
D. Transferencias corrientes	92,2	0,6	91,5	0,6	-0,8
<i>II. Cuenta de capital y financiera (A+B)</i>	384,9	2,4	463,1	2,9	20,3
A. Cuenta de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	-
B. Cuenta financiera	384,9	2,4	463,1	2,9	20,3
Capital público	155,5	1,0	-28,1	-0,2	-118,1
Desembolsos	519,1	3,3	322,7	2,0	-37,8
Amortizaciones	-362,4	-2,3	-350,8	-2,2	-3,2
Otros	-1,1	0,0	0,0	0,0	-100,0
Capital privado	229,3	1,4	491,2	3,0	114,2
Inversión directa	408,6	2,6	446,4	2,8	9,3
Resto	-179,2	-1,1	44,8	0,3	-125,0
<i>III. Errores, omisiones y capital no determinado</i>	218,7	1,4	298,8	1,9	36,6
<i>IV. Activos de Reserva (disminución +, aumento -)</i>	153,7	1,0	-12,1	-0,1	-107,9

a/ Cifras preliminares para 2000 y 2001

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

De acuerdo con el Banco Central, el déficit en cuenta corriente posiblemente está sobreestimado, porque las exportaciones parecen estar subestimadas. En particular, este problema de cuantificación, sobre el cual está trabajando actualmente el Banco Central, se presenta en la venta de servicios. Esta situación se puso en evidencia por el comportamiento de las reservas monetarias internacionales y de las ventas de divisas del público al Banco Central, a pesar de las condiciones adversas de ciertos productos de exportación.⁹

Movimientos de la cuenta de capital y financiera

La cuenta de capital del sector privado se incrementó sensiblemente durante el 2001, al mostrar un flujo neto de US\$491,2 millones. Esto permitió compensar la disminución neta de la cuenta de capital del sector público y, adicionalmente, acumular reservas por un poco más de US\$12 millones (*Cuadro 1.5*).

La cuenta de capital del sector privado en el 2001 se incrementó a pesar de que el ingreso neto de créditos comerciales fue mucho menor que en el año previo. Una posible explicación de esta entrada neta de capitales, aunque no necesariamente la única, es la captación de depósitos en dólares por parte del Banco Central que, como se mencionó en una sección anterior, forma parte de una política de cambio en la composición por plazo de las operaciones pasivas en moneda extranjera del ente emisor.

Finalmente, el renglón de "errores y omisiones" registró un fuerte aumento durante el 2001. La subestimación de las ventas de servicios al exterior (*software*, centros de apuestas, centros de negocios y otros) es una de las posibles explicaciones del crecimiento de este rubro, como se explicó en párrafos anteriores.

Por su parte, la cuenta de capital del sector público se redujo en 28 millones. Los desembolsos recibidos fueron sustancialmente menores a los del 2000 porque aunque en ambos años ingresaron los US\$250 millones de la colocación de bonos del Gobierno en el exterior, en el año 2000 habían ingresado montos significativos por la re-

9. Esto fue señalado en un comunicado de prensa del 15 de junio del 2001.

novación de los préstamos del Banco Central con el Gobierno de China y por desembolsos de préstamos del BID al ICE principalmente. Desde el punto de vista de los pagos, en el 2001 destaca que no se renovó el préstamo con Taiwán.

La inversión extranjera directa alcanzó US\$448 millones, lo cual representó un 2,8 por ciento del PIB y superó ligeramente el nivel del año 2000 (2,6 por ciento). Esta proporción, sin embargo, ha caído en relación con los niveles de los años precedentes y dejó recaer el financiamiento del faltante externo en otras fuentes (*Cuadro 1.6*). El crecimiento más importante de la inversión extranjera directa en el 2001 fue en el sector turístico y también en otros servicios (incluido el sector financiero). En el sector industrial, más bien hubo una caída (*Cuadro 1.7*).

CUADRO 1.6
SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE
E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1995-2001
(porcentajes del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Déficit de cuenta corriente	-3,1	-2,2	-3,8	-3,7	-4,3	-4,8	-4,6
Inversión extranjera directa	2,9	3,6	3,2	4,4	3,9	2,6	2,8

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

CUADRO 1.7
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR DESTINOS, 1999-2001
(tasas de crecimiento)

	1999	2000	2001
Agricultura	19,1	-122,5	-259,1
Agroindustria	-29,5	10,7	-46,7
Comercio	-76,6	89,5	-65,0
Industria	-16,0	-16,8	-21,8
Servicios	93,1	15,2	133,0
Sistema financiero	322,4	-71,0	9,9
Sector turístico	37,9	-38,6	134,0
Otros	55,5	-71,3	-36,7
Total	1,3	-34,0	9,6

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Las reservas monetarias internacionales registraron un ligero incremento de US\$12 millones como resultado de los movimientos descritos en los párrafos anteriores. El comportamiento de las reservas fue favorable si se toma en cuenta que, además de la caída tan fuerte de las exportaciones, no se renovó el préstamo con Taiwan y que una menor proporción de la emisión de bonos del Gobierno en el exterior fue comprada por inversionistas no residentes en comparación con el 2000. Los principales factores positivos que contribuyeron a la situación de las reservas monetarias internacionales fueron los siguientes: caída en el pago de rentas sobre la inversión externa, incremento en las captaciones de depósitos en dólares, incluidos los certificados de depósito en dólares del Banco Central y en el renglón de "errores y emisiones" que, como se mencionó, obedecen en parte a la subestimación en la exportación de servicios.

Esto se ha logrado sin incrementar sensiblemente el endeudamiento en moneda extranjera del Banco Central, ya que si bien aumentó US\$198 millones con respecto a diciembre del 2001, su nivel es inferior al de los últimos diez años. Los pasivos del ente emisor en moneda extranjera al finalizar el 2001 sumaron US\$1.856 millones; esto significa un 11,5 por ciento del PIB, comparado con 10,4 por ciento del año 2000. Como se indicó en la sección sobre las políticas del sector externo, se ha dado un cambio en la composición por plazo de las operaciones pasivas en moneda extranjera (*Cuadro 1.2*).

Con esta política, el Banco Central logró alcanzar la meta de inflación establecida en el programa monetario (11 por ciento) y, además, logró hacerlo con una combinación de pasivos de menor costo y mayor plazo en comparación con la que hubiera resultado de haber acudido en mayor medida a las colocaciones de bonos en moneda nacional.

En resumen, a pesar de los factores externos que afectaron negativamente la economía nacional y, en particular, debilitaron el crecimiento de las exportaciones, la estabilidad externa se mantuvo. Esto se reflejó en una ligera disminución del déficit en cuenta corriente como proporción del PIB y un aumento de las reservas monetarias internacionales.

Mejoramiento de las finanzas públicas

En el Cuadro 1.8 se muestra el balance fiscal del sector público consolidado, desagregado en sus tres principales componentes: Gobierno Central, Banco Central de Costa Rica y Resto del sector público no financiero (RSPNF). El déficit consolidado del sector público significó el 2,9 por ciento del PIB. Ello representó una mejora con respecto al balance del año anterior, lo cual se explica principalmente por una reducción en las pérdidas del Banco Central y un aumento en el superávit del RSPNF.

CUADRO 1.8
RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO, 1998-2001
(porcentajes del PIB)

	1998	1999	2000	2001
Sector público consolidado	-2,1	-3,1	-3,8	-2,9
Gobierno Central	-2,5	-2,2	-3,0	-2,9
Banco Central de Costa Rica	-1,2	-1,6	-1,8	-1,2
Resto del sector público no financiero	1,6	0,7	1,0	1,2

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

Los ingresos corrientes del Gobierno Central crecieron 17,5 por ciento, comparado con el 9,4 por ciento en el 2000. Esto significó un aumento en términos reales a pesar de una debilitada actividad económica. Este favorable comportamiento se explica por mejoras en la recaudación, a raíz de la aprobación de reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, y a la aprobación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Como se indicó anteriormente, la ley acortó a 15 días el plazo para cancelar los impuestos de renta y ventas, de tal manera que en el 2001 ingresaron recursos que de otra manera se hubieran registrado en el 2002. Esto provocó un efecto por una sola vez (*one shot effect*) que impactó de manera importante el resultado fiscal del 2001.

Los ingresos provenientes de renta y ventas internas mostraron crecimientos por encima del promedio (*Cuadro 1.9*). Contrariamente, los impuestos por aduanas cayeron en términos reales, como resul-

tado de un moderado crecimiento de las importaciones asociado a la pérdida de dinamismo de la actividad económica.

CUADRO 1.9
SITUACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL, 1999-2001
(tasas de crecimiento)

	1999	2000	2001
1. Ingresos corrientes totales	23,2	9,4	17,5
Ingresos tributarios	18,7	12,3	18,3
Aduanas	8,5	16,6	10,0
Renta	54,4	2,7	25,1
Ventas internas	10,0	6,1	43,2
Consumo interno	-0,2	-3,4	13,9
2. Gastos totales	21,1	14,4	14,8
Sueldos y salarios	22,9	18,2	18,3
Pensiones	18,8	16,5	22,7
Fondo Educación Superior	17,0	11,1	17,2
CAT	32,1	-33,5	-48,2
Intereses	41,5	7,0	21,8
Deuda interna	37,9	4,7	16,4
Deuda externa	71,6	22,2	52,6
Otros gastos	0,2	31,7	6,7
3. Gasto total sin intereses	15,4	16,9	12,6
4. Superávit primario (1-3)	145,3	-45,6	96,2
5. Déficit financiero (1-2)	10,7	41,6	2,9

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

Los gastos totales crecieron un 14,8 por ciento, similar al año anterior. Los mayores crecimientos se observaron en sueldos y salarios, pensiones, educación superior y pago de intereses. El renglón de salarios se afectó tanto por aumentos en la base salarial como por aumentos en la planilla (maestros y policías). Además, en el 2001 el Gobierno honró sus obligaciones como patrono y como Estado con la Caja Costarricense del Seguro Social, lo cual significó un aumento por transferencias al sector público. El ya mencionado pago anticipado de la deuda del Gobierno con el Banco Central se reflejó en

un aumento en el pago de los intereses por deuda interna, el cual creció 16,4 por ciento en comparación con 4,7 por ciento en el 2000. Dentro de la composición del gasto cabe destacar la reducción en casi un 50 por ciento por concepto de Certificados de Abono Tributario (CAT). Como se recordará, los contratos respectivos vencieron en diciembre de 1999, con un período de 18 meses de extensión hasta su total desaparición.

Las erogaciones por concepto de pago de intereses continuaron presionando fuertemente sobre las finanzas públicas. En el 2001 estos pagos representaron una cuarta parte del gasto total del Gobierno Central y el 30 por ciento de los ingresos corrientes. Su continuo crecimiento constituye una seria amenaza para la sostenibilidad fiscal, aparte de sus negativas repercusiones en términos de la presión que ejerce sobre las tasas de interés domésticas, el efecto "bola de nieve" que provoca el endeudamiento adicional para atender el servicio de la deuda y el sacrificio de usos alternativos de los recursos en programas sociales y de mejoramiento de la infraestructura pública, por ejemplo.

Como resultado de la gestión de ingresos y gastos, el déficit del Gobierno Central representó el 2,9 por ciento del PIB, similar al registrado en el 2000, pero inferior al contemplado en la programación monetaria del Banco Central. Si del gasto total se excluye el pago por intereses, se llega a un balance positivo (superávit primario), equivalente al 1,1 por ciento del PIB. Desde este punto de vista, la gestión de las finanzas del Gobierno Central puede considerarse exitosa, en el tanto se considere que el pago de intereses responde, en mucho, a compromisos asumidos por administraciones anteriores. Sin embargo, no deja de ser preocupante la persistencia de los llamados "disparadores" del gasto (salarios, pensiones, intereses), cuyo rápido crecimiento contribuye a inflexibilizar el manejo del gasto.

Cabe agregar que para una correcta interpretación de la situación financiera del Gobierno Central debe tomarse en cuenta que el pago por intereses se registra con base caja. Por la estructura de los plazos de los bonos Cupón Cero, una parte del aumento en el pago de los intereses originado en el pago anticipado de la deuda al Banco

Central, se registró en el 2001, mientras que la otra se trasladó al 2002. Esto se traduce en una subestimación del déficit del Gobierno Central en el 2001 en relación con lo que es su nivel permanente (incluido el pago anticipado de la deuda al Banco Central).

El déficit resultante en el 2001 fue cubierto en un 62 por ciento con recursos internos, específicamente con la colocación de bonos. En consecuencia, el saldo de la deuda bonificada aumentó un 24 por ciento; es decir, el doble de la inflación. Su peso relativo como proporción del PIB se incrementó a un 28 por ciento, mientras que en términos de la liquidez total su participación disminuyó a un 77 por ciento, cifra aún elevada que distorsiona el funcionamiento del sistema financiero en cuanto al precio de los activos y el grado de competencia en el mismo (*Cuadro 1.10*). De ahí la urgencia de buscar soluciones cuanto antes al problema de la deuda pública.

CUADRO 1.10
INDICADORES DE LA DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL, 1995-2001
(millones de colones y porcentajes)

	1995	1997	1999	2001
Saldo deuda pública interna	382.029,0	738.463,2	1.200.229,0	1.494.728,1
Porcentaje del PIB	18,1	24,7	26,6	27,8
Porcentaje de la liquidez total	60,9	71,7	85,1	77,4
Intereses como porcentaje del PIB	4,3	3,8	3,6	4,0

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

El déficit del Banco Central registró una significativa reducción como porcentaje del PIB; de un 1,8 por ciento pasó a 1,2 por ciento (*Cuadro 1.11*). A diferencia del Gobierno Central, el Banco Central registra su déficit en base devengado. Por esta razón el efecto del pago anticipado de la deuda del Gobierno se registró en su totalidad en el 2001. La cancelación de esa deuda permitió a la autoridad monetaria reducir sus necesidades de absorción de liquidez mediante la colocación de títulos en el mercado. En consecuencia, la reducción en el saldo de las operaciones de mercado abierto permitió una significativa reducción en el pago de intereses por parte del Banco Central y por tanto en el déficit de la institución.

CUADRO 1.11
RESULTADO DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES
DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, 2000-2001
(millones de colones)

	2000	2001
Ingresos	45.072	26.001
Egresos	132.751	89.580
Intereses sobre obligaciones en moneda nacional	80.073	35.788
Intereses sobre obligaciones en moneda extranjera	39.599	39.787
Déficit	87.679	63.579
Porcentaje del PIB	1,8	1,2

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

El déficit del Gobierno y el Banco Central fue parcialmente compensado por el superávit generado por el RSPNF, dentro del cual destacan las instituciones públicas de servicios como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Durante muchos años la práctica fue generar excedentes por medio de aumentos en tarifas de servicios públicos y en el precio de los combustibles, y posposición de obras de inversión. Esta práctica generó el doble problema de crear presiones inflacionarias en perjuicio de toda la sociedad y erosionar la competitividad del país.

En los últimos años, sin embargo, se observa que la contribución del superávit del RSPNF al financiamiento del déficit del Gobierno y Banco Central tiende a disminuir (*Cuadro 1.12*). En efecto, entre 1995 y 1998 las instituciones y empresas públicas generaron un superávit promedio equivalente al 1,7 por ciento del PIB, mientras que en el lapso 1999-2001 el superávit promedio fue inferior al 1 por ciento. Cabe esperar que ese superávit continúe disminuyendo hasta eventualmente desaparecer. Tanto el ICE como la CCSS realizarán importantes inversiones en los próximos años, en infraestructura de telecomunicaciones, electricidad y servicios de salud. Por otra parte, el sistema de acueductos y alcantarillado enfrenta una crítica situación, por lo que las inversiones en este campo son urgentes.

Lo anterior plantea un importante reto para las autoridades: la urgencia de realizar inversiones en ciertos sectores frente al imperativo de controlar el desequilibrio fiscal. La necesidad de mejorar la infraestructura pública y con ello la competitividad del país, requieren de fuentes de financiamiento de las cuales no se dispone en la actualidad. Aumentos de tarifas con cargo al consumidor, endeudamiento externo, concesión de obra pública o apertura de mercados son opciones que deben evaluarse en términos de sus respectivos costos y beneficios.

CUADRO 1.12
RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO, 1995-2001
(porcentajes del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sector público consolidado	-3,0	-4,1	-2,5	-2,1	-3,1	-3,8	-2,9
Resto del sector público no financiero	1,9	1,5	1,8	1,6	0,7	1,0	1,2

FUENTE. Ministerio de Hacienda.

En resumen, la conducción de la política fiscal durante el 2001 condujo a una reducción en el déficit del sector público consolidado. Desde este punto de vista la gestión puede considerarse como positiva. El resultado obtenido debe evaluarse también a la luz de varias consideraciones. Por una parte, el incremento en los ingresos se debió en mucho a la entrada en vigencia de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, efecto que se produjo por una sola vez. Por otra parte, el peso de los "disparadores" del gasto continuó presente, en medio de una estructura de gasto altamente inflexible y de un ambiente político poco favorable para la discusión de posibles reformas estructurales en el sector público. Aun así, se logró la aprobación de importantes leyes que tendrán un impacto importante en las finanzas públicas para los próximos años.

Dolarización creciente

La liquidez total de la economía mostró una desaceleración en su tasa de crecimiento anual, al pasar de 21,4 por ciento en el 2000 a 12,7 por ciento en el 2001. En términos reales el crecimiento fue de poco

menos de 2 por ciento. Esta evolución se explica por el comportamiento del cuasidinero, particularmente por los pasivos en moneda nacional. La competencia ejercida por opciones de inversión en el mercado en condiciones más atractivas que los títulos bancarios, como los fondos de inversión, bonos del Gobierno y certificados de inversión del Banco Central denominados en dólares¹⁰ y la reducción en el segundo semestre del premio por invertir en colones son factores que podrían explicar el estancamiento del cuasidinero en moneda local registrado en el año como un todo. Contrariamente, las inversiones en moneda extranjera siguieron creciendo por encima del 20 por ciento. Al finalizar el año, el saldo del cuasidinero en moneda extranjera llegó a US\$2.400 millones, cifra que significó un aumento de US\$206 millones con respecto a diciembre del 2000 y un 60 por ciento del cuasidinero total (55 por ciento en el 2000).

El medio circulante también sufrió una desaceleración con respecto al 2000. Ello sugiere que los agentes económicos tuvieron una menor demanda por medios de pago, lo cual se relaciona directamente con el modesto ritmo de actividad económica que se observó en el año. El pago anticipado de la deuda del Gobierno al Banco Central y el aumento de los depósitos del Gobierno en el instituto emisor redujo la expansión de emisión de dinero, reflejado en una contracción de la base monetaria.

CUADRO 1.13
EVOLUCIÓN DE LOS AGREGADOS MONETARIOS, 1999-2001
(tasas de crecimiento)

	1999	2000	2001
Base monetaria	24,2	0,9	-3,0
Liquidez total	18,6	21,4	12,7
Medio circulante	20,6	16,2	12,9
Cuasidinero total	17,8	23,4	9,6
Cuasidinero en moneda nacional	13,2	23,7	-0,0
Cuasidinero en moneda extranjera	22,0	23,6	23,0
Crédito interno neto total	1,7	20,3	3,0
Crédito al sector privado	18,3	30,1	21,7

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

10. Estas figuras no se incluyen dentro del concepto de "liquidez total".

El crédito interno neto total mostró una marcada disminución en su tasa de crecimiento, lo cual se explica por el aumento de los depósitos del Gobierno en el Banco Central producto de la colocación de Eurobonos. Por otra parte, el crédito dirigido al sector privado registró un menor crecimiento comparado con el año anterior (*Cuadro 1.13*). El menor ritmo de actividad económica, la persistencia de tasas activas en colones relativamente altas en términos reales, el aumento en la pauta de devaluación, la normal incertidumbre política en un año pre-electoral y las perspectivas poco favorables de la economía internacional no crearon un ambiente propicio para una rápida expansión del crédito privado. A los factores anteriores se agrega un comportamiento más conservador y prudente adoptado por la banca, en particular sobre el otorgamiento de préstamos en moneda extranjera.

Por sector de actividad económica el crédito privado se concentró en consumo, comercio y vivienda, siguiendo la tendencia de los últimos años. Los sectores primarios de la economía (agropecuario y pesca) continúan perdiendo importancia relativa dentro del total, al igual que el sector industrial. El crédito para vivienda muestra un notable crecimiento en su participación dentro del total, lo cual se explica por un acelerado endeudamiento en moneda extranjera motivado por condiciones financieras más favorables respecto al endeudamiento en colones.

CUADRO 1.14

CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL,
SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1995-2001
(composición porcentual)

SECTOR ECONÓMICO	1995	1997	1999	2001
Agropecuario y pesca	16,9	11,3	9,2	7,7
Industria	20,9	15,0	14,7	12,1
Vivienda	4,6	11,9	14,8	20,7
Construcción	2,4	2,0	2,3	2,3
Turismo	3,7	2,0	1,7	1,9
Comercio	18,1	14,7	17,1	16,6
Servicios	13,3	11,2	11,3	9,1
Consumo	17,1	28,6	26,2	26,6
Otras actividades	3,0	3,3	2,7	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Los datos anteriores deben interpretarse con las reservas del caso, en atención a varias consideraciones. Por una parte, las cifras no incluyen el financiamiento que recibe el sector privado mediante operaciones *offshore*. Por otra parte, la estructura observada podría estar alterada por desviaciones en el destino final de los recursos. Algunos créditos clasificados como consumo tienen como destino final construcción o vivienda. Esto lo que refleja es el deseo del usuario de minimizar su costo de transacción a la hora de tramitar el crédito. Normalmente un crédito para vivienda exige más requisitos que un crédito personal o de consumo.

La conducción de la política monetaria también se reflejó en una mayor dolarización de los activos y pasivos del Sistema Bancario Nacional. El aumento en el ritmo de la devaluación para proteger la posición de reservas internacionales hizo más atractiva la inversión en moneda extranjera. A diciembre del 2001 el cuasidinero en moneda extranjera representó el 44 por ciento de la liquidez total, comparado con un 40 por ciento en 1999 (*Cuadro 1.15*).

Por otra parte, el ajuste en las tasas de interés pasivas sobre depósitos en colones implicó un aumento en las tasas activas en colones, con lo cual se amplió el margen entre éstas y sus similares en dólares. De esta manera, el premio por endeudarse en dólares osciló entre seis y siete puntos porcentuales en el transcurso del segundo semestre. Por esta razón la tendencia hacia la dolarización fue más acentuada en el crédito, donde el componente en moneda extranjera pasó de 36,7 por ciento en 1999 a 50,9 por ciento en el 2001.

La creciente dolarización de las carteras crediticias ha sido señalado como un riesgo potencial en el sistema financiero costarricense.¹¹ El problema se presenta por el impacto que podría tener una mayor devaluación sobre los préstamos en moneda extranjera de clientes que perciben ingresos en colones. Muchos de estos casos se presentan en préstamos para vivienda y consumo (tarjetas de crédito), los cuales en conjunto representaron en el 2001 el 47 por ciento del crédito privado total (*Cuadro 1.14*).

11. Ver Fondo Monetario Internacional (2001).

CUADRO 1.15
DOLARIZACIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS
EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL, 1999-2001
 (porcentajes)

	1999	2000	2001
Cuasidinero moneda nacional/Liquidez total	60,0	59,3	55,6
Cuasidinero moneda extranjera/Liquidez total	40,0	40,7	44,4
Crédito privado moneda nacional/Crédito privado total	63,3	53,6	49,1
Crédito privado moneda extranjera/Crédito privado total	36,7	46,4	50,9

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

La reducción gradual del encaje mínimo legal tuvo como objetivo reducir las distorsiones en el sistema financiero, disminuir el margen de intermediación financiera y abaratar el costo del crédito bancario. Ese objetivo se logró de manera medianamente satisfactoria, si se considera que la disminución de cinco puntos porcentuales en la tasa de encaje no se tradujo en una significativa reducción en el diferencial de tasas de interés activas y pasivas en moneda nacional. Este resultado se asocia con problemas estructurales al interior de los bancos comerciales, especialmente en los bancos estatales. El alto costo administrativo con que operan estas entidades es uno de los principales factores que explican el elevado margen de intermediación en la banca estatal, el cual se traslada al resto del sistema por la posición dominante de esos intermediarios en el mercado financiero.

En resumen, el manejo de la política monetaria tuvo como eje central mantener la estabilidad económica. En términos del *policy making*, las decisiones adoptadas tuvieron varios efectos que vale la pena considerar y evaluar en su contexto:

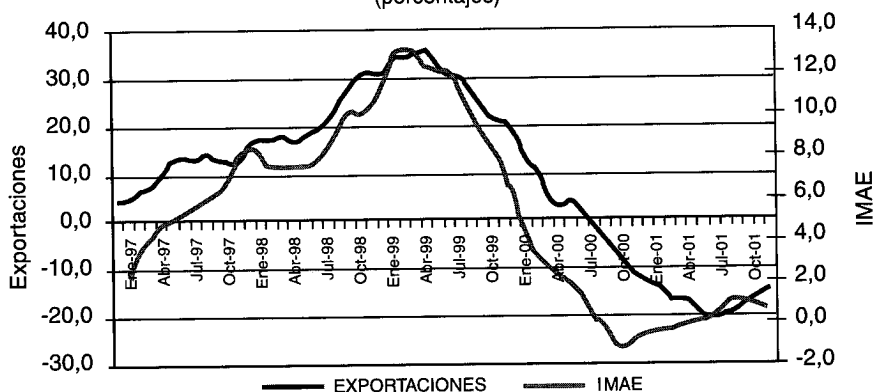
- La decisión de aumentar las tasas de interés en colones para evitar una dolarización excesiva de las carteras de inversión logró el objetivo de mantener la estabilidad cambiaria y de precios internos, pero impidió una reducción más acelerada en las tasas de interés activas en favor de la inversión productiva y el crecimiento.

- La colocación de certificados de depósito en moneda extranjera por parte del Banco Central para fortalecer su posición de reservas internacionales y mejorar el perfil de la deuda externa incrementará nuevamente sus pérdidas en el futuro. El costo, sin embargo, será menor que si el endeudamiento fuera en moneda local en tanto se mantenga un diferencial apreciable entre los rendimientos en colones y en dólares.
- Si no se hubiera acudido a las operaciones de mercado abierto en moneda extranjera, el ritmo de devaluación e inflación hubiera sido mayor que al que finalmente se llegó, dada la particular coyuntura que presentaba la economía internacional.
- La reducción del encaje legal implicó un alto costo de oportunidad en el sentido de que se renunció a un instrumento de control monetario sin que se lograra el objetivo de una reducción importante en el diferencial de tasas activas y pasivas.

La desaceleración de la demanda externa y el debilitamiento de la actividad productiva

En una economía abierta como la costarricense, el comportamiento de la actividad productiva está fuertemente vinculado a lo que acontezca en los mercados internacionales. No es de sorprender, entonces, que aparejado a la desaceleración de la demanda externa y al comportamiento desfavorable de los mercados mundiales de café y banano, se haya debilitado el nivel de producción nacional. El año 2001 terminó con un crecimiento real de la producción de apenas un 0,9 por ciento, el más bajo de la última década junto con el de 1996 y uno de los más bajos de los principales países latinoamericanos. Esta situación se comenzó a gestar a finales de 1999 y se observaba en el menor ritmo de crecimiento tanto de la actividad económica, medida por el Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE), como de las exportaciones. El debilitamiento se reflejó incluso en una caída de la actividad económica así como de las exportaciones hacia finales del 2000 y principios del 2001 (*Gráfico 1.3*).

GRÁFICO 1.3
CRECIMIENTO ACUMULADO DE LAS EXPORTACIONES
E IMAE, 1996-2001
 (porcentajes)



FUENTE: Dirección General de Aduanas, PROCOMER y Banco Central de Costa Rica.

El comportamiento del IMAE muestra, sin embargo, que desde los primeros meses del 2001 se comenzó a observar una reversión en la tendencia de los meses anteriores, ya que mientras en abril de ese año la actividad económica disminuía a una tasa del 0,2 por ciento, en diciembre de ese año crecía a una tasa del 0,3 por ciento. En la evolución de las exportaciones ocurrió un patrón muy semejante, si bien se continuaron observando tasas negativas de crecimiento en los últimos meses del año.

El débil comportamiento de la producción durante el 2000 y 2001 obedeció principalmente a la desaceleración de la producción destinada a la exportación. Después de haber crecido a tasas del 8,4 y 8,2 por ciento en 1998 y 1999, la producción medida por el PIB creció 2,2 y 0,9 por ciento en el 2000 y 2001, respectivamente. Esto se explica en buena parte por lo ocurrido en Intel, pero también en otros sectores productivos. La disminución en la producción y exportaciones de esta importante empresa, cuyo peso en las exportaciones totales es de 18,2 por ciento, se debió no sólo a la merma en la demanda mundial, sino también al efecto de un proceso de cambio en la línea de producción.

Los indicadores de actividad económica (IMAE y PIB) muestran dos resultados, si se excluyen las cifras correspondientes a Intel: primero, la desaceleración de la producción no es tan aguda como muestran las cifras globales y, segundo, las señales de debilitamiento se dan desde 1999 y no desde el 2000 (*Cuadro 1.16*).

CUADRO 1.16
PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL CON Y SIN INTEL, 1995-2001
(tasas de crecimiento)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
con Intel							
PIB	3,9	0,9	5,6	8,4	8,2	2,2	0,9
PIB per cápita	1,0	-1,8	2,9	5,7	5,7	-0,1	-1,3
sin Intel							
PIB	3,9	0,9	5,6	6,3	2,8	3,8	2,7

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

La ligera disminución de las tasas reales de interés activas no estimuló una rápida expansión del crédito al sector privado, el cual creció cerca de un 10 por ciento en términos reales, inferior al crecimiento del 2000. La relación, más bien, se dio en sentido inverso por cuanto la menor tasa de crecimiento del crédito al sector privado reflejó la poca demanda de los sectores productivos. Varios factores repercutieron en este comportamiento: el menor ritmo de actividad económica, la persistencia de tasas activas relativamente altas en términos reales, la normal incertidumbre política en un año pre-electoral y las perspectivas poco favorables de la economía internacional.

El crecimiento de la economía costarricense depende no sólo del dinamismo del comercio mundial, sino también de sus términos internacionales de intercambio con otros países. Por un lado, desde el 2000 se dio un incremento importante en el precio del petróleo y, por otro, los precios del café y del banano venían cayendo desde unos años atrás. En el 2001, los términos internacionales de intercambio prácticamente se mantuvieron iguales que en el 2000 (excluyendo a Intel), pero se han deteriorado un 8,8 por ciento con respecto a 1998. En el año 2001 continuó la caída en el precio del café, el precio del

banano se mantuvo relativamente estable y disminuyó el precio del petróleo de US\$30,3 a 25,9 por barril.

El Ingreso Nacional Bruto (INB) mide el efecto de los términos internacionales de intercambio y del pago neto a los factores del exterior sobre el poder adquisitivo de la producción. No debe olvidarse que el fin de la actividad económica es precisamente dar capacidad de consumo a las personas y, así, mejorar su bienestar. Por ello, es importante valorar el efecto de los factores mencionados sobre esa capacidad de compra. En 1999 y el 2000, el crecimiento del INB fue inferior al del PIB, explicado en ambos años por el deterioro en los términos de intercambio y, en 1999, por montos significativos de pagos netos de renta sobre la inversión externa (*Cuadro 1.17*).

CUADRO 1.17
PRODUCTO INTERNO BRUTO
E INGRESO NACIONAL BRUTO REALES, 1999-2001
(tasas de crecimiento)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB	3,9	0,9	5,6	8,4	8,2	2,2	0,9
INB	3,3	-0,4	7,4	8,4	-1,9	1,8	2,6

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

En el año 2001, sin embargo, se observa un comportamiento inverso; esto es, la producción medida por el INB real creció más de lo que lo hizo el PIB. Además, contrario al comportamiento del PIB real, el INB creció más en el 2001 que en el 2000. Esto ocurrió como consecuencia de una fuerte disminución en los pagos al exterior por concepto de renta de la inversión. Por ello, lo relevante para medir el impacto de Intel sobre el poder de compra de los costarricenses no es el nivel de exportaciones por sí mismo, sino cuánto de esos ingresos permanecen en el país como pago a los recursos productivos locales, una vez repatriadas las rentas correspondientes a la inversión proveniente del exterior. Así como en 1999 pareciera haber regresado al exterior una proporción significativa de cada dólar exportado por Intel, en el 2001 no parece haber sido así.

La desaceleración de la producción del 2001 fue generalizada en los diversos sectores de actividad, con excepción de la construcción, que mostró una tasa de crecimiento real del 12,2 por ciento (*Cuadro 1.18*). Este comportamiento es un reflejo de un fuerte dinamismo en la construcción de viviendas que, sin duda, ha estado impulsado por programas de crédito para este propósito tanto en la banca privada como en la estatal. El saldo del crédito para vivienda de los bancos privados y estatales, en conjunto, creció un 55 por ciento durante el 2001 (más de 40 por ciento en términos reales), un crecimiento alto que se viene observando desde el año 2000 cuando creció un 45 por ciento.

CUADRO 1.18

PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1995-2001^{a/}
(tasas de crecimiento)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB a precios de mercado	3,9	0,9	5,6	8,4	8,2	2,2	0,9
Agricultura, silvicultura y pesca	7,3	1,8	1,5	8,2	4,5	0,6	1,6
Extracción de minas y canteras	-3,7	-4,8	12,9	9,3	-6,1	6,3	7,6
Industria manufacturera	4,1	0,5	7,7	11,4	24,7	-4,3	-7,3
Construcción	7,6	-17,9	6,1	17,4	-1,6	3,4	12,2
Electricidad y agua	3,1	2,6	5,5	8,7	6,2	6,1	5,1
Comercio, restaurantes y hoteles	3,5	-0,6	6,1	8,5	2,4	1,7	1,6
Transporte, almacenaje y comunicaciones	7,3	4,8	3,9	8,1	6,9	13,0	9,4
Servicios financieros y seguros	2,0	2,4	7,8	6,5	9,4	10,2	5,0
Actividades inmobiliarias	2,5	2,0	3,1	2,9	3,4	2,3	1,3
Otros servicios prestados a empresas	2,7	2,2	4,2	6,0	14,5	13,9	8,1
Servicios de administración pública	0,6	-4,5	1,5	0,0	1,0	2,5	1,6
Servicios comunales, sociales y personales	2,6	3,0	2,9	5,8	3,4	3,6	1,3

a/ Cifras preliminares para 2000 y 2001.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

La industria manufacturera mostró una fuerte caída por segundo año consecutivo, influida por la disminución en la producción de Intel. Como se señaló anteriormente, la desaceleración de la deman-

da mundial ha afectado las ventas al exterior no sólo de la industria de alta tecnología, sino también de otros sectores. El sector cuyas exportaciones se han visto más afectadas es el de la industria alimentaria.

El sector agropecuario mostró una ligera recuperación, aunque la tasa de crecimiento es aún baja (1,6 por ciento). La producción real de café y banano, la cual representa una tercera parte del sector agropecuario, registró una caída. Sin embargo, otros productos agrícolas, que en conjunto representan un 38 por ciento de esa rama de actividad, crecieron y lo hicieron a un mayor ritmo que en el 2000 (6,4 por ciento). Hay otros productos que también crecieron satisfactoriamente, a saber: pollo (4,6 por ciento), cerdo (17,7), huevos (9,4), madera (12,8).

Las medidas a nivel mundial y nacional para enfrentar el problema del precio del café no se hicieron esperar. En el 2001, varios productores latinoamericanos, así como la Organización Internacional de Café, decidieron destruir un porcentaje de la oferta de café de mala calidad por un año a partir de octubre del 2001. En Costa Rica, se usó el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (Fonecafé) como mecanismo para aliviar los efectos de la crisis.¹² El Fondo fue creado con el propósito de "...equilibrar el precio de liquidación para el productor, cuando la liquidación final del precio del café sea deficitaria respecto de los costos de producción...".¹³ Concretamente, el Fondo gira recursos a los productores de café cuando el costo de producción supera el precio en más de un 2,5 por ciento. De acuerdo a la facultad que le otorga la ley, el Fonecafé efectuó dos emisiones de bonos durante el año 2001, de US\$25 millones cada una. La

12. En la reforma efectuada en diciembre del 2000 a la *Ley de creación del Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera* se modificó la contribución de los productores de café al Fondo, de manera que en lugar de contribuir con US\$5 por saco exportado de 46 kilogramos cuando el precio promedio supere los US\$120, se establece un pago escalonado durante el tiempo de pago de la deuda de acuerdo a una tabla de precios que va de 92 a US\$150. Una vez canceladas las deudas, la contribución sí será de US\$5 por saco exportado cuando el precio supere los US\$120, como lo establecía originalmente la ley.

13. Artículo 1, Ley 7770 "Creación del Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera".

mayor parte de los recursos captados mediante estas dos emisiones, junto con otros que se encontraban acumulados en reserva, fueron desembolsados a los productores de café en el 2001. Además, con el nivel de precios del café prevalecientes, los productores estuvieron exentos del pago de la contribución al fondo.

El panorama del mercado cafetalero de mediano plazo tampoco es halagüeño, ya que no es de esperar un repunte en los precios del grano mientras se mantenga una sobreoferta mundial. En Costa Rica, además, se considera difícil enfrentar esta situación por medio de un aumento de la productividad, porque el país ha alcanzado uno de los niveles más altos de rendimiento en el mundo. Es importante señalar, sin embargo, que la producción y exportación de café en Costa Rica actualmente tienen menor importancia que hace dos décadas y, por ello, lo que ocurra en ese sector no surte efectos tan amplios como lo hacía en el pasado. En el 2001, representó un 1,4 por ciento del PIB, un 11,8 por ciento del PIB agropecuario y un 2,6 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios, en comparación con un 2,8, 21 y 20,5 por ciento en 1983, respectivamente. Sin embargo, el estancamiento que ha sufrido el sector cafetalero a raíz de la caída del precio internacional impacta negativamente la generación de empleos en la economía rural, y en la economía como un todo por sus importantes efectos multiplicadores.

La otra medida que tomó el Gobierno en octubre del 2001 fue la promulgación de la Ley de creación del fideicomiso para la protección y el fomento agropecuarios para pequeños y medianos productores. Mediante esta ley, se creó un fideicomiso para la compra y readecuación de deudas posteriores al 1 de enero de 1996 y anteriores a diciembre del 2000, y que los deudores no hayan podido atender por pérdida de cultivos ocasionada por fenómenos naturales, de precios o de mercado.¹⁴ El fideicomiso está dirigido a beneficiar a productores considerados pequeños o medianos de acuerdo a su nivel anual de ingreso global, quienes deberán pagar una tasa de interés subsidiada de dos puntos porcentuales por debajo de la Tasa Básica Pasiva.

14. O bien, deudas resultado de readecuaciones realizadas a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

El fideicomiso se financia con una contribución obligatoria del 5 por ciento de las utilidades netas después de impuestos durante dos años por parte de los bancos del Estado, las entidades públicas o privadas autorizadas para hacer intermediación financiera y los grupos financieros autorizados por la Superintendencia General de Entidades Financieras. También, se financia con una contribución del Instituto Nacional de Seguros durante los años 2001, 2002 y 2003 igual al 50 por ciento de las utilidades después de impuestos del período 2000.

El sector comercio, por su parte, prácticamente mantuvo el mismo ritmo de crecimiento del 2000 y, por tercer año consecutivo, creció a una tasa relativamente baja (1,6 por ciento). Esta actividad sufrió durante el 2001 los efectos de los ataques terroristas sobre la actividad turística, pero también el efecto del bajo crecimiento del consumo de los hogares en los últimos tres años. Mientras la producción y la capacidad de compra no se reactiven en forma significativa, será difícil que el comercio recupere el dinamismo de los años precedentes.

Finalmente, algunos de los sectores más dinámicos (con tasas de crecimiento de más del 5 por ciento en el 2001) son electricidad y agua, transporte, almacenaje y comunicaciones, y servicios financieros y seguros, además del sector de construcción ya mencionado.

En síntesis, la desaceleración de la demanda externa debilitó el comportamiento de la actividad productiva en Costa Rica, al igual que lo hizo en otros países latinoamericanos. Una buena parte de esto se reflejó en la caída de las exportaciones y la producción de Intel. No obstante, la desaceleración de la producción en el 2001 fue generalizada en los diversos sectores de actividad, excepto el de la construcción.

Vinculación entre el comportamiento del empleo y la pobreza y la evolución de la producción

La interpretación y análisis de los datos de empleo a partir de 1999 deben tomar en consideración tanto los aspectos estructurales que

se han producido en la economía como los cambios metodológicos introducidos desde entonces. Lo primero se relaciona con la llegada de la multinacional de microprocesadores Intel en 1998, y lo segundo con los ajustes en las estadísticas de población a raíz del censo poblacional realizado en el 2000. Por esta razón, las cifras de población y empleo de 2000 y 2001 no son comparables con años anteriores.

Hasta el año 1998, el comportamiento de la fuerza de trabajo y sus componentes reflejaba la flexibilidad del mercado laboral costarricense. Se apreciaba una relación muy estrecha entre la generación de empleo y el crecimiento de la economía. Los períodos de alto crecimiento eran acompañados de un aumento en el nivel de ocupación. Asimismo, cuando la economía perdía dinamismo, el efecto se manifestaba en el mercado de trabajo.

A partir de 1999 se rompe el patrón. En ese año se produjo un fuerte crecimiento real (8,2 por ciento) que no se manifestó en un aumento en el número de ocupados. Por el contrario, el número de ocupados se estancó mientras que la cantidad de desempleados creció. La economía no fue capaz de generar suficientes fuentes de trabajo, por la naturaleza particular de la fuente principal de crecimiento de la producción, focalizada en el sector de zona franca y particularmente en el sector de alta tecnología. El dinamismo de este sector ocultó el debilitamiento de otras actividades con mayor capacidad de generación de puestos de trabajo.¹⁵ La relación entre crecimiento del producto y empleo se distorsionó en el 2000, esta vez por los ajustes efectuados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) a las cifras de población, con base en el censo nacional realizado ese año.

De acuerdo con los datos de la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples que realiza el INEC, a julio del 2001, la fuerza de trabajo del país era de 1.653.321 personas, cifra que representó un aumento de 7,7 por ciento (117.929 personas) con respecto a junio del 2000. Dentro de la composición total de la fuerza de trabajo se

15. Delgado, Félix (2000).

observa que 97.269 personas se incorporaron al mercado laboral mientras que 20.661 pasaron a engrosar la lista de desempleados (*Cuadro 1.19*).

Es interesante observar que, a pesar de la caída en el producto real por habitante en el 2001, aumentó el número de ocupados. Aquí se rompe nuevamente la relación históricamente observada entre producción y empleo. Una posible explicación de este comportamiento apunta hacia la composición de las fuentes de crecimiento. Si del cálculo del PIB se excluye el sector de alta tecnología, la desaceleración en la producción es más moderada. Esto sugiere que otros sectores que mostraron algún dinamismo como la construcción y la agricultura no tradicional habrían creado fuentes de empleo, aunque no en cantidades suficientes como para absorber todo el crecimiento de la oferta de trabajo. Contrariamente, la agricultura tradicional y la manufactura habrían expulsado trabajo, en virtud de la contracción que sufrieron durante el año en comentario.

CUADRO 1.19
INDICADORES DE PRODUCCIÓN Y EMPLEO, 1997-2001
(porcentajes)

	1997	1998	1999	2000	2001
Tasas de crecimiento					
Producción real	5,6	8,4	8,2	2,2	0,9
Producto real por habitante	2,9	5,7	5,7	-0,1	-1,3
Fuerza de trabajo	6,6	5,8	0,5	11,0	7,7
Ocupados	7,2	5,9	0,0	12,0	6,7
Desocupados	-2,1	3,0	8,8	-4,3	25,9
Tasa de desempleo abierto	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1
Hombres	4,9	4,4	4,9	4,4	5,2
Mujeres	7,5	8,0	8,2	6,8	7,6
Urbano	5,9	5,4	6,2	5,3	5,8
Rural	5,6	5,7	5,8	5,1	6,5

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Banco Central de Costa Rica.

El efecto neto de las tendencias observadas se tradujo en un aumento en la tasa de desempleo abierto, de 5,2 por ciento en el 2000 a 6,1 por ciento en el 2001. El desempleo se concentró, nuevamente, entre las mujeres y en la zona rural del país. En el caso de las mujeres, la tasa de desempleo abierto fue de 7,6 por ciento, comparado con 5,2 por ciento entre los hombres. En la zona urbana la tasa de desempleo registró 5,8 por ciento, en comparación con 6,5 por ciento en la zona rural. El estancamiento que ha sufrido el sector cafetalero a raíz de la caída en el precio internacional impacta negativamente la generación de empleos en la economía rural, y en la economía como un todo por sus importantes efectos multiplicadores.

Las cifras del Cuadro 1.20 indican que la pobreza disminuyó moderadamente en el 2001. En general, se mantiene en el rango de 20 por ciento del total de hogares, el cual se registra desde 1994. Ello significa que si bien el problema de la pobreza no se agudizó, tampoco se redujo significativamente. Con todo, el resultado del 2001 es importante en el tanto se logró una reducción de la pobreza a pesar de una contracción en el producto por habitante y un aumento en la tasa de desempleo.

CUADRO 1.20
PORCENTAJE DE HOGARES POBRES, 1990-2001

AÑO	COSTA RICA	ZONA URBANA	ZONA RURAL
1990	27,1	23,6	30,1
1991	31,9	28,8	34,4
1992	29,4	27,3	31,1
1993	23,2	19,8	25,9
1994	20,0	15,5	23,7
1995	20,4	16,1	23,9
1996	21,6	17,1	25,2
1997	20,7	16,3	24,1
1998	19,7	16,1	22,4
1999	20,6	17,3	23,5
2000	21,1	17,1	25,4
2001	20,3	16,9	25,2

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Las cifras también muestran que la pobreza se sigue concentrando en la zona rural, donde alrededor del 25 por ciento de los hogares son pobres. Un aspecto que influye en este resultado es el diferencial de ingresos entre la zona urbana y rural. Desafortunadamente, la información de salarios proveniente de la Caja Costarricense del Seguro Social presenta rezagos en su procesamiento, lo cual impide utilizarla para efectos del análisis. Otra fuente de información es la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, de la cual se deriva un ingreso familiar mensual que podría utilizarse como un *proxy* de la capacidad adquisitiva de las familias. El dato para 2001, sin embargo, no es comparable con otros años por una serie de ajustes que realizó el INEC en el marco muestral.

Finalmente, cabe señalar que la pobreza continuó mostrando una alta dispersión a nivel regional. Mientras en la región Central (principales cantones de San José, Alajuela, Heredia, Cartago y Puntarenas) el porcentaje de hogares pobres fue de 15,4 por ciento en el 2001, en la región Brunca (sur del país) fue de 34,8 por ciento y en la región Chorotega (área de Guanacaste) fue de 31,2 por ciento. En esta región se registró una disminución en el índice de pobreza, la cual es consistente con la reducción observada en la tasa de desempleo abierto. En los últimos años, la región se ha convertido en un polo de atracción de inversiones en comercio y servicios, lo cual no ha ocurrido en la zona sur del país.

Estabilidad de precios y persistencia de factores que impiden la reducción del costo de vida

En general, el manejo de la política monetaria fue exitoso al mantenerse la estabilidad en los precios internos. La tasa de inflación, medida por la variación en el Índice de Precios al Consumidor, fue del 11 por ciento, con lo que las autoridades cumplieron la meta establecida en el programa monetario. La moderada devaluación y el lento crecimiento de la demanda interna también contribuyeron a la estabilidad de precios. La evolución del Índice de Núcleo Inflacionario, por otra parte, sugiere que las variables monetarias no ejercieron presión sobre los precios internos. La tasa de inflación medida

con base en este indicador fue de 8,7 por ciento. Los factores que más influyeron sobre la inflación observada fueron los ajustes en las tarifas de servicios públicos y algunos servicios no regulados (*Cuadro 1.21*).

En materia de salarios, las autoridades mantuvieron una política conservadora, en el sentido de compensar en el salario mínimo el incremento en el costo de vida reflejado en el Índice de Precios al Consumidor.¹⁶

CUADRO 1.21
EVOLUCIÓN DE LOS MACROPRECIOS, 1999-2001
(porcentajes)

	1999	2000	2001
Tasas de crecimiento (a diciembre)			
Índice de precios al consumidor	10,1	10,2	11,0
Índice de núcleo inflacionario	9,2	9,6	8,7
Salario mínimo real promedio	2,2	-0,6	0,2
Tipo de cambio ^{5/}	9,9	6,7	7,4
Tasas de interés			
Tasa básica pasiva ^{1/}	22,0	17,1	15,1
Tasa pasiva promedio ^{2/}	15,6	14,2	13,6
Tasa activa promedio ^{3/}	28,0	25,9	24,2
Diferencial tasa activa y pasiva promedio	12,4	11,7	10,6
Margen intermediación bancos estatales ^{4/}		12,2	10,2
Margen intermediación bancos privados ^{4/}		6,6	5,5

1/ Promedio ponderado de tasas a seis meses, en instrumentos de los bancos comerciales, Banco Central y Gobierno.

2/ Promedio ponderado de tasas a seis meses en depósitos de los bancos comerciales.

3/ Promedio ponderado de tasas para el sector industrial en bancos estatales y privados.

4/ Con base en el diferencial entre la tasa calculada sobre préstamos y el costo neto de fondos.

5/ Tipo de cambio interbancario de venta, al final del año.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

16. Al momento de preparar este estudio no se contó con la información actualizada de salarios que recopila la Caja Costarricense del Seguro Social, por lo que no pudo realizarse un análisis más completo en esta materia.

Hasta setiembre las tasas de interés en moneda nacional se mantuvieron relativamente constantes. A raíz de lo sucedido en la economía internacional durante ese mes y con el fin de anticipar posibles repercusiones negativas sobre la economía doméstica, las autoridades optaron por ajustar las tasas de interés. De esta manera, la tasa de los títulos públicos negociados en el mercado de subasta pasó de 15 por ciento en setiembre a 16,9 por ciento en diciembre. Mientras los bancos estatales mantuvieron sus tasas estables, los privados las ajustaron en alrededor de dos puntos porcentuales. El efecto combinado fue una disminución en la tasa pasiva promedio en el sistema bancario. La tasa activa promedio siguió la tendencia marcada por la pasiva, pero no disminuyó lo suficiente como para estimular una mayor demanda crediticia.

A manera de síntesis puede decirse que si bien el resultado inflacionario del 2001 fue satisfactorio en términos de estabilidad de precios, reflejó, una vez más, la incapacidad del país de alcanzar tasas inflacionarias que converjan paulatinamente hacia la inflación internacional. La meta inflacionaria contenida en el programa monetario expresó el reconocimiento implícito de que en la economía prevalecen problemas estructurales que impiden alcanzar una inflación de un dígito: la inercia inflacionaria causada por el sistema de minidevaluaciones, el desequilibrio fiscal y las pérdidas del Banco Central. La persistencia de esos factores impide que se logren reducciones significativas en el costo de vida, en perjuicio de los grupos de menores ingresos.

1.4 CONCLUSIÓN

La evolución de la economía costarricense durante el año 2001 se caracterizó por un bajo crecimiento real, una relativa estabilidad de precios y una persistencia de desequilibrios fiscales. Durante ese año se puso en evidencia, una vez más, la fuerte interrelación entre los acontecimientos de la economía mundial y la costarricense. En particular, una economía cuya mitad del comercio exterior se efectúa con los Estados Unidos y que recibe flujos de inversión extranjera mayoritariamente de ese país no está ajena a lo que allí ocurra. Dada la fuerte desaceleración de la actividad en esa nación, la caída

de las exportaciones no se hizo esperar y la producción no logró crecer ni un 1 por ciento en términos reales, con la correspondiente caída en el producto interno per cápita. A esta situación también contribuyeron las dificultades en el mercado de café y banano.

No obstante el entorno negativo que rodeó la economía nacional, fue posible mantener la estabilidad en términos de tasas de inflación y devaluación relativamente controladas. Las políticas del Banco Central apuntaron precisamente en esa dirección y, al igual que en años anteriores, el costo del ajuste recayó sobre ellas. Hacia futuro, el costo de continuar por esta vía de ajuste, en lugar de poner en ejecución una verdadera reforma fiscal, es la acumulación de mayores problemas no sólo en el Gobierno Central, sino también en el Banco Central, donde las decisiones de política repercuten en el aumento de sus pérdidas. Costa Rica no puede seguir acumulando indefinidamente déficit fiscales financiados con endeudamiento, o, al menos, no puede hacerlo sin enfrentar consecuencias en términos de mayor inflación, menor crecimiento económico y deterioro severo de los servicios públicos.

La senda del desarrollo económico y social pasa no sólo por reconocer el problema fiscal, sino por ponerle remedio y, aunque en este capítulo no se profundizó en los temas de reforma que permitirán al país aumentar su competitividad, no puede dejar de mencionarse la necesidad de mantener una política de apertura al comercio exterior, ya que un país pequeño como Costa Rica requiere ampliar y fortalecer sus posibilidades de acceso a los mercados internacionales para alcanzar tasas de crecimiento elevadas en su producción. Para ello, urge poner en práctica cuanto antes reformas estructurales al interior del sector público, a fin de no erosionar la competitividad externa del país y su ingreso con éxito a esos mercados.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (2001). *Informe Económico I Semestre 2001*, San José, julio.
- BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (2001). *Programa Monetario del Banco Central de Costa Rica para el 2001*, San José, julio.
- BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (2002). *Informe Económico II Semestre 2001*, San José, enero.
- BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL SYSTEM (2002). *Monetary Policy Report of the Congress*, Washington, D.C., febrero.
- DELGADO, Q. FÉLIX (2000). "La economía de Costa Rica en 1999", en Jiménez, Ronulfo (editor), *Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001). *Costa Rica: Staff Report for the 2001 Article IV Consultation*, Washington D.C., junio.
- GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (2001). *Cuarto informe sobre los flujos de inversión extranjera directa en Costa Rica 1997-2001*, San José, Costa Rica, setiembre.
- Ley No. 7770 (1998). "Creación del Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera", San José, Costa Rica, 20 de abril.
- Ley No. 8064 (2000). Modificación de los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Ley de Creación del Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera, San José, Costa Rica, 21 de diciembre.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR (2001). *Resultados de la política de comercio exterior en el 2001 y perspectivas para el 2002*, San José, Costa Rica, diciembre.
- NACIONES UNIDAS-CEPAL (2002). *Centroamérica: el impacto de la caída de los precios del café*, México, marzo.
- PERRY, GUILLERMO y SERVÉN, LUIS (2002). *The Anatomy of a Multiple Crisis: Why Was Argentina Special and What Can We Learn from it*, Washington, D.C.:The World Bank, mayo, borrador no publicado.

Comentario

JOSÉ RAFAEL BRENES

En la primera parte, mis comentarios se referirán a los puntos señalados en el análisis de la política económica del 2001 y, en la segunda parte, se plantearán cuatro temas derivados de dicho análisis como una posible agenda de discusión.

El año 2001 fue un año muy difícil para Costa Rica. El entorno internacional fue particularmente negativo, pues no solamente fuimos testigos de una rápida desaceleración de la economía norteamericana, sino también nos enfrentamos a los efectos del ataque del 11 de setiembre. El deterioro en los términos de intercambio, además, se mantuvo. De esta manera, si en el año 2001 hubiéramos tenido los mismos precios de bienes importados y exportados de 1997, la situación de la balanza comercial hubiera estado prácticamente balanceada en lugar de haber mostrado un déficit; es decir, el país hubiera tenido 1.200 millones de dólares a su favor.

La situación fiscal en el 2001 fue parecida a la del año anterior, aunque con un leve mejoramiento y, al respecto, quisiera referirme a los aciertos y desaciertos. En cuanto a los aciertos, se logró una vez más un consenso multipartidista sobre propuestas de solución del problema fiscal. Digo "una vez más", porque esta es la segunda vez que hay una comisión de notables que presenta una propuesta sobre el tema fiscal. En 1996 hubo una comisión para analizar y hacer recomendaciones sobre el problema de la deuda interna y hoy hay una Comisión de exministros de Hacienda para analizar y hacer propuestas sobre el problema fiscal en general. Otro acierto fue la aprobación de dos leyes tales como la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y la Ley de Presupuestos Públicos y Administra-

ción Financiera. Por último, fue importante el pago adelantado de 250.000 millones de colones de la deuda del Gobierno con el Banco Central.

Como un desacierto, seguimos teniendo un déficit fiscal relativamente alto. Si bien hubo una mejora en las finanzas públicas, al pasar el déficit del sector público de 3,8 a 3 por ciento del PIB, hay que tomar en cuenta, como señalan los autores, que el tratamiento del pago de intereses se da con base devengado en el Banco Central y con base caja en el Gobierno; por lo tanto, el déficit del sector público hubiese sido 3,4 por ciento del PIB en vez de 3 por ciento.

Si bien hubo un esfuerzo explícito y claro por mejorar las cuentas públicas a pesar de ser un año previo a las elecciones, el esfuerzo no fue sostenible. La contención del gasto observada en el 2001 está reversándose en el 2002 por la necesidad de hacer inversiones impostergables que el país encomendó al Estado y que se verán reflejadas en un menor superávit del sector público no financiero descentralizado (lo que no es Gobierno y Banco Central) y, por consiguiente, en un deterioro de la situación fiscal.

Por último, debe enfatizarse, una vez más, que no es posible solucionar el problema fiscal con recortes de gasto mientras no se enfrente la rigidez del mismo. Aun cuando existe un campo de acción importante para mejorar la calidad del gasto, en este momento el problema es de ingresos, pues una carga tributaria del 13 por ciento no es suficiente para financiar las actividades de un Estado como el que queremos los costarricenses.

En política monetaria hubo dos desaciertos. Uno de ellos fue la sobreestimación que realizó el Banco Central del crecimiento de la economía, pues no se tomó en cuenta a principios de año que la desaceleración mundial iba a ser tan fuerte como lo fue. El segundo fue el desacierto en creer que el euro se iba a recuperar en el año 2001, lo cual no ocurrió.

Un aspecto positivo fue la decisión de disminuir el encaje legal, ya que más que ser beneficioso por su efecto sobre el margen de intermediación financiera, elimina una de las distorsiones que favorecía la constitución de créditos en dólares. En virtud de las condiciones

de competencia del sistema financiero costarricense, era poco probable que la disminución en el encaje legal se trasladara a los clientes. En el nuevo entorno macroeconómico, podría plantearse si es necesario usar más intensamente el encaje legal como un instrumento de política, pero evitando que produzca distorsiones y que incentive la desintermediación.

Un factor de riesgo en la política monetaria es que, dado que el Banco Central lleva el mayor peso en la sostenibilidad de la estabilidad macroeconómica, el instituto emisor termina haciendo políticas procíclicas. Mientras que en la economía mundial se estaban reduciendo rápidamente las tasas de interés, por ejemplo, el país las aumentaba, y eso se debe precisamente a que no se usa la política fiscal como opción para enfrentar los desequilibrios.

En cuanto a los resultados de la política monetaria, si bien hubo un aumento en la devaluación y también un aumento en las tasas de interés que mantuvo el premio por invertir en colones, se dio un incremento en el porcentaje de la riqueza financiera mantenida en dólares a un 55 por ciento. Esto ocurrió porque hubo instrumentos en dólares más competitivos, por una parte, y porque hubo una transformación en los demandantes de recursos de inversión, por la otra. Con esto último me refiero a que, cada vez más, los inversionistas institucionales como los fondos de inversión buscan instrumentos de largo plazo, los cuales están en dólares. Esto explica, a mi juicio, el cambio en la composición de las inversiones. El reto es crear un instrumento en colones de mayor rendimiento para atender este factor de vulnerabilidad.

Quisiera resaltar, también, que el comportamiento de los agregados monetarios reflejó adecuadamente el cumplimiento del compromiso del Banco Central de lograr una inflación bastante cercana a la que fue anunciada en el programa monetario.

En el 2000, el Banco Central optó por perder reservas para atender lo que en aquel momento se pensaba que era un *shock* transitorio. En el año 2001, el Banco Central optó por incrementar levemente el saldo de endeudamiento en moneda extranjera y, si bien éste aumentó en cerca de 200 millones de dólares, no es el nivel más alto

que ha tenido el Banco Central, ni es un aumento significativo en términos del PIB. En el año 2002 hay que tomar acciones que no sean transitorias, ya que cuando ocurren *shocks* externos fuertes y no transitorios como la caída de los términos internacionales de intercambio, entonces Costa Rica se empobrece y es necesario ajustar la demanda para que refleje esa disminución en el ingreso y, en parte, esto implica medidas que van a limitar la demanda interna.

En la política del sector externo sólo tenemos aciertos y, tal vez, lo más importante es que pareciera que el país finalmente aceptó la estrategia de apertura como modelo de desarrollo. Costa Rica depende cada vez más de la economía mundial para bien o para mal y creo que no hay otra opción, al ser un país tan pequeño.

Se logró, también, crear instancias para que los diferentes grupos sociales participen de una manera más activa en la implementación de los tratados de libre comercio. Los resultados se están viendo ahora, ya que hace unas pocas semanas se aprobó el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá.

Existe una situación que llama la atención no sólo a los estudiosos locales de la economía costarricense, sino también a los organismos financieros multilaterales y a los bancos de inversión extranjeros: a pesar de la magnitud de los *shocks* que se han recibido, la economía costarricense es bastante "resistente"; a pesar de la disminución de los términos de intercambio, de la desaceleración de la economía mundial y del turismo, el país sigue creciendo un 2,7 por ciento (sin Intel) que es bajo en términos per cápita, pero que destaca como una de las pocas tasas de crecimiento positivas de la región. La pregunta es: ¿por cuánto tiempo más? Costa Rica primero diversificó sus exportaciones, luego impulsó el turismo y ahora tiene éxito con la exportación de servicios, pero la situación de todos estos sectores depende de que la economía costarricense mantenga la competitividad y por eso no es conveniente que ésta se vea amenazada.

Debe reconocerse la persistencia de los problemas de medición del déficit de cuenta corriente, pues es extraño que el rubro de "errores y omisiones" financie un 40 por ciento de dicho déficit. El Banco Central está haciendo un esfuerzo importante por atender este pro-

blema y, en particular, se ha logrado obtener información de empresas que transfieren efectivo desde afuera hacia Costa Rica y viceversa, encontrándose que, contrario a lo que se hubiera esperado, en especial tomando en cuenta las transferencias hacia Nicaragua, se observan 140 millones de dólares a favor de Costa Rica. Transferencias importantes de Estados Unidos, Colombia y otros países, explican una parte importante del financiamiento del déficit de la cuenta corriente. Estos resultados son preliminares y esperamos contar más adelante con información más detallada y confiable sobre estas variables.

El último punto en relación con los resultados del sector externo es la posición de la cuenta de capital público de la balanza de pagos. Desde que se aprobó la ley que autoriza la emisión de bonos en el mercado internacional por US\$1.450 millones, se aceptó que Costa Rica se endeude agresivamente en los mercados internacionales. Se pasó de una posición positiva de US\$155 millones en el 2000 a US\$-28 millones en el 2001. En ambos años, sin embargo, se colocaron US\$250 millones, lo cual significa que el programa de endeudamiento externo está permitiendo mantener una cuenta de capital público más o menos balanceada.

Por último, en lo que se refiere al tema de pobreza, debo señalar que el cambio estructural que se está dando entre sectores económicos tendrá implicaciones sobre la rapidez con la que las nuevas industrias puedan absorber a los trabajadores desplazados. Me refiero, concretamente, a que los sectores de desarrollo reciente son de alto valor agregado y requieren un perfil de trabajadores muy diferente al del sector agrícola, en contracción, en donde se requiere un nivel de conocimiento relativamente bajo.

¿Cuáles son los puntos que quisiera dejar planteados como temas de agenda? Primero, en el tema de sostenibilidad fiscal, debemos definir cuál es el modelo de desarrollo que queremos y, en particular, definir si queremos mantener el modelo que actualmente tenemos que es relativamente costoso y por el cual alguien debe pagar. El problema es que pareciera que nadie quiere financiarlo. Es necesario, también, mejorar la eficiencia del gasto público; es decir, es necesario "hacer más con menos".

El régimen cambiario es un segundo tema. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial y algunos economistas costarricenses, han señalado el costo de un régimen de minidevaluaciones en donde se sacrifica en alguna medida la estabilidad a corto plazo por un objetivo de mediano plazo, tal como tener una inflación similar al promedio mundial de 3 por ciento. El primer requisito para tener una menor inflación, sin embargo, es tener una posición fiscal sana y un sistema tributario que permita utilizar la política fiscal como instrumento de estabilización económica. Para modificar el régimen cambiario en las condiciones actuales, además, es necesario fortalecer el régimen de supervisión del sistema financiero. Es necesario reflexionar más sobre cómo reducir el riesgo que en este momento enfrentan los intermediarios financieros por mantener créditos en moneda extranjera con deudores que no generan ingresos en esa moneda.

El tercer tema es el de gestión de deuda pública, el cual era un tema totalmente teórico antes de la aprobación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Es importante que el Ministerio de Hacienda establezca objetivos explícitos de la gestión de la deuda pública, ya que la gama de objetivos es muy amplia: se puede minimizar el costo de fondos en el corto o en el largo plazo y con diferentes niveles de riesgo. De nuevo, y relacionado con la necesidad de desarrollar algún instrumento de largo plazo en colones, debemos enfrentar el reto de desarrollar una curva de rendimiento en colones.

Por último está el tema de la inflación que está muy relacionado con el tema del régimen cambiario y el de la sostenibilidad fiscal. De nuevo, la pregunta es si queremos tener una inflación en Costa Rica cercana a la inflación mundial o si estamos dispuestos a financiar el déficit fiscal con el "impuesto inflacionario". Si bien es cierto que el Banco Central tiene un déficit muy alto y eso deteriora la situación financiera del sector público consolidado, es necesario señalar que para no tener esas pérdidas, el Banco Central debería trasladar todo el costo de las operaciones cuasifiscales al balance del Gobierno y ese faltante habría que financiarlo con impuestos.

En conclusión, si en el año 2001 corrimos con suerte, deberíamos tomar medidas en el 2002 para depender menos del azar.

SEGUNDA PARTE

LA REFORMA FINANCIERA

2. REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA: LOS GRANDES TEMAS DE LA AGENDA PARA EL INICIO DEL SIGLO XXI

RODRIGO BOLAÑOS

2.1 INTRODUCCIÓN

Como parte de un entorno político y social reacio a reformas económicas profundas, el ritmo de la reforma financiera en Costa Rica viene dándose a paso lento, pero seguro desde inicios de la penúltima década del siglo pasado. El principal objetivo de este ensayo es discutir las propuestas de cambios adicionales y plantear una posible agenda de reformas futuras en Costa Rica, para aumentar la eficiencia y estabilidad del sistema financiero de Costa Rica y su aporte al desarrollo económico y social del país. Además, se reseñan los principales cambios recientes en esta materia.

Este trabajo se divide en tres secciones. La primera sección que sirve de introducción y analiza las grandes tendencias de cambios en las últimas décadas y discute las principales opciones de reformas. En la segunda sección se plantean detalladamente los principales problemas del sistema financiero y las recomendaciones específicas de reforma. La tercera y última sección resumen las principales conclusiones y recomendaciones.

2.2 LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA REFORMA FINANCIERA DESDE INICIOS DE LOS OCHENTA Y SUS FUTURAS OPCIONES

La presente etapa de la reforma financiera en Costa Rica se inició en la década de los años ochenta del siglo pasado, con un proceso de reformas bancarias que llega hasta los momentos actuales. A inicios de los noventa, paralelo a ese proceso de reforma bancaria, comenzó una serie de cambios jurídicos para el mercado de valores que también dura hasta la fecha. En una tercera fase, a los procesos de reforma en esos dos sectores se les agregó la reforma en el sistema de pensiones, iniciada en el último lustro del recién terminado siglo. Por residuo, la secuencia lógica sería que en una futura cuarta fase de este proceso se abriera el monopolio de la compañía estatal de seguros a la competencia privada. Sin embargo, esta última fase ha encontrado trabas parecidas a las que impiden avances más rápidos en aquellos otros sectores del sistema financiero que han iniciado antes sus reformas, las cuales se expondrán más adelante en este ensayo.

Este período de reformas financieras empezó como parte de los ajustes estructurales aplicados a la economía costarricense, después de la crisis de la deuda externa del período 1980-82. No sólo la microeconomía del sector financiero empezó a sufrir cambios; también se empezó a transformar la macroeconomía de la política monetaria, cambiaria, fiscal y comercial. Es evidente que esos procesos micro y macroeconómicos han interactuado unos con otros para acelerar o frenar los cambios en búsqueda de un sistema financiero más eficiente y estable.

A continuación se describen las principales tendencias y características de estos procesos de reforma micro y macro financiera y las principales vías para una reforma futura.¹

1. Para una descripción más detallada de esos procesos de reforma, véase Céspedes (1997, pp. 63-71), Delgado (1998), González Vega (2001), Jiménez (1993), Lizano (1999, pp. 66-73), Loria (2000) y Villalobos (1999).

El sistema bancario

La apertura del sistema bancario a la banca privada ha sido sin la menor duda el cambio de mayor trascendencia dentro del sistema financiero costarricense en las últimas dos décadas.

La importancia absoluta y relativa de la banca privada ha crecido aceleradamente, tanto por las operaciones directas como por las realizadas por sus bancos paralelos y *offshore*.² Luego de representar porcentajes casi nulos antes de 1980, la banca privada alcanza hoy un porcentaje cercano al 50 de los activos totales del sistema.

Para algunos observadores, la caída en la participación de la banca estatal es una consecuencia natural de la apertura del mercado al sector privado, y más bien se dio en forma lenta, porque la captación de depósitos del público a todos los plazos para esa banca ocurrió lentamente en un período aproximadamente de 10 años. A inicios de la década de los ochenta en el siglo XX se permitía a los ban-

-
2. La banca *offshore* consiste en la intermediación de fondos y el suministro de servicios bancarios de bancos residentes en los centros *offshore* a no residentes en esos centros. Casi siempre los bancos *offshore* realizan transacciones al mayoreo con otras entidades financieras en monedas diferentes a la del país anfitrión del *offshore* y son agencias o subsidiarias de los bancos *onshore*. De los tres tipos de centros *offshore* existentes, los que han concedido licencias a bancos ligados a grupos bancarios costarricenses son los llamados "Centros de Registro" o *booking offshore centers*, en donde no se realiza una intermediación regional de fondos (como en los otros tipos de centros *offshore*) y más bien sirven de registro de las transacciones realizadas y manejadas en otras jurisdicciones (Errico y Musalem (1999), pp. 5-6 y 13). Por otro lado, se da la banca paralela cuando un banco en una jurisdicción tiene los mismos propietarios que otro en otra jurisdicción, sin que uno sea subsidiaria del otro (BIS, 1996: pp. 7 y 20). Normalmente, los problemas con estos bancos paralelos se pueden dar por la falta de una supervisión consolidada de sus actividades y el riesgo de traslado de fondos o activos de una a otra de las entidades en situaciones de problemas. Algo similar puede ocurrir con los bancos *offshore*. En Costa Rica, los bancos de este tipo inicialmente eran bancos paralelos. Desde finales de los años noventa del siglo pasado, los bancos con licencias del exterior ligados a grupos financieros locales son propiedad de la corporación dueña del grupo, y podrían clasificarse como bancos *offshore* con licencias de centros *offshore* de registro. No es sino hasta recientemente que se empiezan a dar los primeros pasos para una supervisión consolidada de estos bancos.

cos privados locales captar depósitos del público sólo a plazos mayores a los 180 días y poco a poco ese plazo mínimo de captación se fue disminuyendo. No fue sino hasta finales de 1996 cuando se les autorizó a ofrecer depósitos en cuenta corriente y de ahorro a la vista, a cambio del pago de una especie de canon discriminatorio que no enfrentaba la banca estatal. Estos factores sumados a la garantía estatal de la banca del Estado, han tenido como consecuencia un costo promedio de fondos mayor para la banca privada, que todavía hoy persiste y puede durar varios años en desaparecer.

Para otros, ese aumento en la participación de la banca privada podría haber sido menor si la banca estatal hubiera podido competir con la privada en igualdad de condiciones, sin estar "amarrada" por la inflexibilidad de las normas que rigen la contratación, la organización y toma de decisiones sobre contrataciones, nuevos productos y mercados y sin las interferencias políticas que les han hecho financiar proyectos no viables e incurrir en pérdidas, así como por los altos encajes legales con los que el Estado, vía el Banco Central, les extrajo parte de las utilidades del llamado monopolio de las captaciones a la vista del que disfrutaron hasta finales de 1996. Además, aunque la banca estatal fue la primera en establecer una entidad bancaria en el exterior,³ la creciente participación de la banca paralela u *offshore* ligada a los bancos privados locales, agudizó la caída en la participación de la banca estatal, por la alta flexibilidad con la que ha operado esa banca en la captación de depósitos y en la concesión de crédito sin mayor regulación prudencial formal y en condiciones ventajosas desde el punto de vista de confidencialidad, tributario y de encajes de reserva obligatorios y no remunerados.

3. El Banco Internacional de Costa Rica, S.A. (BICSA). Tanto BICSA como la banca paralela u *offshore* surgen en el apogeo de la represión financiera y de los controles cambiarios y de movimientos de capitales en Costa Rica en la década de los años setenta. Ese tipo de bancos cumplió un papel importante y útil para la economía nacional al suministrar servicios no ofrecidos por la reprimida banca estatal. Sin embargo, hoy en día se discute válidamente como someter a una supervisión prudencial a los bancos de ese tipo que todavía no la tienen. Los primeros pasos en ese sentido se dieron en Costa Rica con la regulación y supervisión de los grupos financieros por la Superintendencia General de Entidades Financieras a partir de 1996, aunque se reconoce que esa regulación y supervisión todavía es insuficiente.

Uno de los principales objetivos de la apertura del mercado bancario a la banca privada fue aumentar la eficiencia y estabilidad del sistema bancario, por medio de una mayor competencia que disminuyera los altos márgenes de intermediación que afectaba a la banca estatal (*Cuadro 2.1*),⁴ de reducciones en los altos encajes mínimos legales no remunerados y por la menor proporción de préstamos sujetos a decisiones políticas al estar en el ámbito de la banca privada y fuera del alcance de los grupos de presión, y por la práctica de una supervisión de carácter prudencial.

Los resultados han sido mixtos y algunos se analizan con más detalle en las secciones siguientes. Sin embargo, para efectos de la discusión presente, conviene destacar que los resultados no han sido tan satisfactorios como se esperaba en términos de los efectos de la apertura y las reformas en lo que a reducción del margen de intermediación y estabilidad del sistema se refiere.

Para medir los efectos de las reformas puede aplicarse el cálculo de margen de intermediación (*Cuadro 2.1*). Con base en esa información se calculó y la tasa de "impuesto" sobre la intermediación bancaria implícito en esos márgenes. Se tomó un valor de 5 por ciento como el nivel competitivo del margen de intermediación.⁵ El exceso del margen de intermediación observado sobre ese nivel eficiente del 5 por ciento se expresó como porcentaje de la tasa real de interés activa.⁶ La tendencia de ese margen en exceso puede servir de indicador de la dirección del efecto de los cambios de la reforma; su velocidad de cambio puede mostrar la intensidad de la reforma; y el nivel de ese margen en exceso en cualquier momento en el tiempo puede medir la eficiencia o ineficiencia operativa del sistema financiero. Si ese margen es positivo, todavía hay ineficiencia que debe eliminarse.

4. En 1987 el margen de intermediación de la banca comercial en Costa Rica rondaba el 15 por ciento de los pasivos de intermediación. En 1991, después de la liberalización de las decisiones de asignación de cartera y fijación de tasas de interés realizadas a partir de 1985-86, ese margen se había ampliado a 23,4 puntos porcentuales.
5. Este es un nivel considerado eficiente para países desarrollados. Véase Rojas-Suárez y Brock (2000).
6. Se usó la tasa real de interés para reflejar que la inflación reduce el valor real de los créditos en moneda nacional.

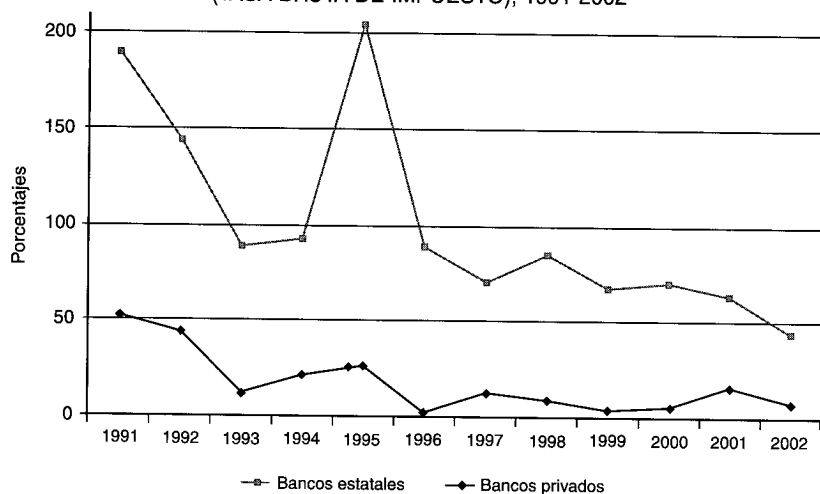
Para la banca estatal y privada ese margen de intermediación en exceso ha mostrado una tendencia a disminuir desde los altos niveles de principios de la última década del siglo pasado (*Gráfico 1*). En el caso de la banca estatal, la disminución ha sido considerable y más pronunciada que en la banca privada, aunque los niveles del impuesto "implícito" sobre la intermediación financiera son todavía hoy muy altos y exceden en forma considerable a los de la banca privada. De hecho, la tasa del impuesto implícito en la banca estatal se ubicó aproximadamente en un 45 por ciento en los primeros meses del año 2002, una de las tasas más altas de imposición explícita o implícita en el país, explicada principalmente por los costos de operación y el costo de oportunidad de las altas inversiones en valores de los bancos.⁷ La tasa del impuesto implícito en banca privada tampoco es despreciable, aunque representa aproximadamente sólo una quinta parte de la tasa de la banca estatal, y también se explica principalmente por los costos de operación (los otros componentes se cancelan entre sí).⁸

Otra vez, las interpretaciones de estos resultados se contraponen. La banca privada alega que ha sido suficientemente competitiva y que su margen de intermediación es bajo (alrededor de 6 por ciento) y no lo ha podido bajar más por las discriminaciones que enfrenta en su contra, principalmente el mayor costo promedio de captación (un 39 por ciento más alto que el de la banca estatal en los primeros meses de 2002), explicado por la garantía estatal de los depó-

7. En la metodología empleada en los cálculos, este costo de los valores negociables es igual a la diferencia entre la tasa activa sobre los préstamos que se podrían obtener si esos recursos se invirtieran en créditos en vez de títulos valores. Lamentablemente, la metodología no ajustó este costo por el valor de la liquidez de esas inversiones en títulos valores ni por la menor tasa impositiva que se paga como retención en la fuente sobre los intereses de esos títulos, correcciones que disminuirían ese costo de oportunidad. La metodología se describe en Camacho y Mesalles (1994: anexo metodológico).

8. Como lo explican Camacho y Mesalles (1994), los datos de costos de operación de los bancos privados pueden estar sobre estimados, porque pueden incluir no sólo los costos de los bancos locales sino los de los bancos paralelos u *offshore*.

GRÁFICO 2.1
EXCESO DE MARGEN DE INTERMEDIACIÓN
COMO PORCENTAJE DE LA TASA ACTIVA REAL
(TASA BRUTA DE IMPUESTO), 1991-2002



FUENTE: Elaboración propia.

sitos de los bancos del Estado, por la lentitud en autorizarle la captación a todos los plazos, especialmente a la vista, y por el “impuesto” que han debido pagar para permitirles la entrada en las captaciones a la vista.⁹ En el período durante el cual los bancos privados no podían captar depósitos a la vista (antes de octubre de 1996), el costo promedio ponderado de fondos de esos bancos excedía al de la banca estatal por más del 100 por ciento (*Cuadro 2.1*). Entonces, a partir de 1997 ese exceso de costos comenzó a disminuir en la medida que los bancos privados empezaron a captar los depósitos a la

9. La reforma legal de 1995 abrió la captación de depósitos en cuenta corriente a la banca privada a partir de octubre de 1996, a cambio de que estos bancos depositaran en los bancos estatales un 17 por ciento de los depósitos del público a 30 días o menos, remunerados a la mitad de la tasa pasiva de interés de referencia (tasa básica y libor a un mes) o, alternatively, abrieran un mínimo de cuatro sucursales o agencias en áreas rurales y prestaran por lo menos un 10 por ciento de las captaciones a plazos de 30 días o menos a programas definidos por el Poder Ejecutivo a intereses no mayores a las tasas pasivas de referencia.

vista,¹⁰ para llegar al mencionado nivel actual del 39 por ciento de exceso.

Para otros, la banca privada ha actuado como tomadora de precios en un mercado cartelizado por los bancos estatales que, como líderes y fijadores de precios, establecen las tasas de interés activas y pasivas y los precios de los servicios. En estas condiciones, se argumenta que la ineficiencia del alto margen de intermediación de la banca estatal ha permitido a los bancos privados obtener ganancias a pesar de sus mayores costos promedios de captación pero, a la vez, les ha disminuido el incentivo para competir y penetrar nuevos mercados y bajar costos.

Los márgenes de intermediación en la banca estatal han bajado de niveles entre 15 y 23 puntos de porcentaje antes de 1997 a cerca de 10 puntos porcentuales en el año 2001 y en los primeros meses del 2002, principalmente por el efecto neto de las siguientes variables: 1) el menor costo de oportunidad del encaje mínimo legal; 2) el menor costo de oportunidad de los otros activos netos, seguramente por una reducción de los activos fijos improductivos; y, 3) el aumento en las utilidades.

En el caso de la banca privada, el margen de intermediación bajó de entre 8 y 11 puntos porcentuales antes de 1997 a niveles cercanos al 6 por ciento en la época más reciente. Los cambios importantes en la composición de ese margen en el sector privado son el aumento en los costos de operación y en el costo de los préstamos incobrables, con una disminución en el peso de las utilidades.¹¹

10. La apertura de las cuentas corrientes también permitió a los bancos privados contratar mayores líneas de crédito en el exterior, dado que algunos bancos del exterior no les consideraban plenamente bancos comerciales hasta que ofrecieran ese tipo de depósitos.

11. Si bien las utilidades de los bancos privados muestran una disminución y las de los estatales un aumento, estas cifras hay que manejarlas con cautela, debido a que la metodología empleada no corrige las cifras de utilidades por los efectos distorsionadores de la inflación y devaluación sobre el valor real de los activos y pasivos financieros y se han dado cambios importantes en los niveles promedio de inflación en la composición de las carteras por moneda en el periodo de referencia. Además, en el caso de los bancos privados, las utilida-

En conclusión, en lo que a la eficiencia se refiere, las cifras respaldan las tesis de un margen de intermediación relativamente bajo en la banca privada, aunque mayor a los niveles considerados eficientes a nivel internacional. Además, estos bancos han podido compensar su mayor costo promedio de fondos por la protección del alto margen de intermediación de la banca estatal, porque las tasas activas promedio en la banca privada son similares a las de la banca estatal. Los efectos de la mayor competencia después de la apertura probablemente se muestran más en la reducción de la participación del nivel de utilidades en el margen en la banca privada, pues la banca estatal ha aumentado su rentabilidad. La mayor competencia parece darse, por lo tanto, dentro del grupo de bancos privados y no tanto entre estos y los estatales. Ambos tipos de bancos han trasladado las disminuciones de sus costos de intermediación al margen de intermediación, aunque la disminución es mayor en la banca estatal, por razones tanto externas a los bancos (encaje) como internas (menor costo de oportunidad de otros activos). Si bien la banca estatal ha perdido participación de mercado, parece todavía tener un grado importante de influencia sobre la fijación de precios bancarios.

Por otro lado, los resultados en la mejora de la estabilidad del sistema bancario no han sido satisfactorios. En 1994, se produjo la quiebra del tercer banco estatal en tamaño (Banco Anglo Costarricense), por pérdidas mayores a su patrimonio, originadas en especulaciones financieras en el exterior y manejos indebidos del crédito, con prácticas y usos irregulares no detectados oportunamente por los supervisores y en ocasiones facilitados por algunas otras autoridades bancarias.¹² La repercusión monetaria y fiscal de esa quiebra bancaria fue importante y contribuyó al aumento de la inflación, la devaluación

des pueden estar subvaluadas, porque una parte de ellas puede mostrarse contablemente en sus bancos paralelos u *offshore*, por medio del traslado de gastos de estos últimos a los bancos locales. Sin embargo esto se contrapone con el efecto del incentivo a trasladar activos con bajo rendimiento de los locales a los paralelos u *offshore*.

12. Por la relevancia que este antecedente tiene para la discusión actual sobre el futuro de la banca estatal y los controles a los que debe estar sometida, cabe mencionar las referencias en Asamblea Legislativa (1997, especialmente las pp. 388-428 y 520-527).

CUADRO 2.1
COMPOSICIÓN DEL MARGEN DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA EN LOS BANCOS ESTATALES Y PRIVADOS, 1987-2002
 (porcentajes)

CONCEPTO	PROMEDIO								
	1987 (1)	1990 (2)	1991 (3)	JUN-93 (4)	1996 (5)	DIC-98 (6)	2000 (7)	2001 (8)	2002 (9)
BANCOS ESTATALES									
Tasa de interés activa promedio	22,1	29,4	37,5	25,5	27,3	23,9	22,3	20,5	20,7
Costo promedio ponderado de fondos	7,6	10,6	14,1	7,3	11,9	10,2	9,6	10,0	10,5
Margen de intermediación	14,5	18,9	23,4	18,1	15,4	13,7	12,7	10,5	10,2
Costo de encaje	3,4	4,7	6,3	5,3	6,1	4,0	1,8	1,4	0,9
Costo de operación	7,5	9,8	9,7	9,5	9,3	10,6	6,0	7,2	7,0
Costo valores negociables	1,5	1,6	3,4	4,1	-0,5	4,0	5,6	3,1	2,9
Costo otros activos netos	3,0	5,3	8,2	2,5	1,6	-5,1	-1,5	-0,9	-0,4
Impuesto 8 por ciento sobre intereses	0,5	0,6	0,9	0,4	0,6	0,6	0,3	0,2	0,1
Costo por incobrables	0,9	1,7	1,9	1,3	1,3	1,7	0,6	0,3	0,4
Ganancias (pérdidas)	0,5	-0,1	0,1	0,5	2,1	1,9	2,5	2,0	2,2
Ingresos por servicios	-1,1	-2,7	-3,5	-2,8	-3,7	-3,0	-2,0	-2,2	-2,2
Otros ingresos netos	-1,5	-2,1	-3,7	-2,8	-1,4	-0,9	-1,0	-0,6	-0,6
Tasa activa real estatal	4,9	1,7	9,7	14,8	11,7	10,3	10,9	8,6	11,7
Margen de intermediación en exceso como porcentaje de la tasa activa real	194,8	824,3	189,5	88,8	88,5	84,8	70,6	63,7	44,5

	BANCOS PRIVADOS									
	26,7	33,4	39,2	25,7	31,5	24,9	20,0	19,2	20,5	
Tasa de interés activa promedio	19,0	23,5	28,3	18,8	26,1	18,8	14,4	13,0	14,6	
Costo promedio ponderado de fondos	7,7	9,8	10,8	6,9	5,4	6,0	5,6	6,2	6,0	
Margen de intermediación	1,6	1,7	2,4	2,3	2,9	2,7	1,5	1,1	0,9	
Costo de encaje	6,8	8,3	8,4	7,4	11,1	8,3	7,2	7,0	7,2	
Costo de operación	2,1	2,2	4,2	1,5	0,1	-0,3	0,4	0,7	0,7	
Costo valores negociables	-3,3	-4,4	-5,4	-4,4	-6,9	-5,1	-2,0	-1,7	-1,6	
Costo otros activos netos	0,8	1,1	1,5	1,1	1,3	0,7	0,4	0,2	0,1	
Impuesto 8 por ciento sobre intereses	0,5	0,9	0,4	0,5	0,9	1,7	0,8	0,9	0,9	
Costo por incobrables	4,3	6,0	5,9	3,1	2,5	1,3	1,7	1,8	1,5	
Ganancias (pérdidas)	-4,5	-4,5	-4,2	-3,6	-4,9	-3,6	-3,8	-2,9	-3,2	
Ingresos por servicios	-0,6	-1,6	-2,4	-1,0	-1,6	0,3	-0,7	-0,8	-0,6	
Otros ingresos netos	8,8	4,8	11,1	15,0	15,5	11,1	8,8	7,5	11,5	
Tasa activa real privada										
Margen de Intermediación en exceso	30,6	99,4	52,4	12,5	2,6	9,4	6,3	16,5	8,3	
como porcentaje de la tasa activa real	16,4	27,3	25,3	9,3	13,9	12,4	10,2	11,0	8,1	
Inflación (IPC) últimos 12 meses	150,0	121,7	100,7	156,3	119,9	84,5	50,5	29,7	38,8	
Exceso de costo de fondos privados sobre estatal										

Nota: Los cálculos de las tasas activas reales y del exceso del margen de intermediación son elaboración del autor. El margen en exceso se calculó como la diferencia entre el margen de intermediación y un margen "normal" del 5 por ciento.

FUENTE: Columnas 1 a 3: Camacho y Mesalles (1994). Las cifras son anuales. Columnas 4 a 9: Banco Central de Costa Rica y Superintendencia de Entidades Financieras. Las cifras del margen y sus componentes se refieren a los promedios simples de los cálculos para los siguientes trimestres o meses de cada año: 1996: trimestres de marzo, junio y diciembre; 2000: trimestres de marzo y diciembre; 2001: trimestres de marzo, junio, setiembre y diciembre; 2002: meses a enero, febrero y marzo.

ción y las tasas de interés y a la restricción crediticia y recesión económica de 1995-96, aunque la crisis bancaria logró contenerse a sólo ese banco y no ocasionó corridas de depósitos en perjuicio de otros bancos. Han existido otros problemas de cierres de operación y quiebras de otros intermediarios financieros de menor tamaño,¹³ y si bien la regulación y supervisión ha mejorado, todavía queda bastante camino por avanzar. El sistema bancario costarricense, además, no ha escapado a la tendencia internacional de consolidar intermediarios en entidades de mayor tamaño y en la reducción de su número, con la fusión o absorción de varios bancos pequeños por bancos de mayor tamaño. Algunos de estos temas se expondrán más adelante.

Esta dinámica de los cambios en la eficiencia y estabilidad y en las participaciones en el mercado bancario entre bancos estatales y privados no ha terminado y menos aún ha concluido el debate alrededor de ella. De hecho, en la discusión actual sobre las reformas financieras adicionales pueden identificarse por lo menos dos claras propuestas de estrategia por seguir: 1) reformas integrales y 2) reformas parciales. Por la alta importancia para la senda que tome la futura reforma bancaria, las grandes líneas de estas estrategias se analizan detalladamente a continuación.

Reformas bancarias integrales

En el conjunto de estrategias integrales, se plantean reformas amplias y de fondo al sistema bancario, especialmente en lo relativo al papel futuro de la banca estatal. Dentro de estas estrategias integrales existen dos posiciones contrapuestas.

Por un lado, está la corriente que propone especializar a la banca estatal en las funciones de lo que se ha denominado "banca de desarrollo"¹⁴ y, transcurrido un plazo prudencial de varios años para dar

13. Muñoz y otros (2001).

14. Por banca de desarrollo se entiende la banca generalmente promovida por gobiernos para prestar servicios bancarios a usuarios con proyectos económicamente rentables para la sociedad pero no atendidos por la banca comercial por externalidades que les lleva a ser considerados muy riesgosos o con falta de información. Véase Long (1992) y González Vega (1993).

tiempo al traslado del resto de la clientela comercial de la banca estatal a la privada, sacar al Estado de la función de banca comercial, privatizando las entidades o activos y pasivos no requeridos por la función de banca estatal de desarrollo. Esta corriente puede recibir el nombre de "privatización y desarrollo".¹⁵

Al otro lado, está la posición de fortalecer a la banca estatal para permitirle que sobreviva en un entorno competitivo y no pierda participación en el mercado de servicios de banca comercial. Esta corriente también propone fortalecer la función de banca de desarrollo en los bancos del Estado. Esta tendencia se le puede llamar de: "estatización y desarrollo".¹⁶

Evidentemente, detrás de la discusión de los que defienden estas dos tesis están presentes importantes aspectos ideológicos relacionados con el papel del Estado en la economía. Aparte de los elementos ideológicos, hay también consideraciones o restricciones económicas, políticas e institucionales importantes.

Algunos defensores de la corriente de "estatización y desarrollo" alegan que no hay voluntad política a la vista en el país para privatizar entidades públicas, y plantean como una necesidad imperiosa proteger el patrimonio público invertido en los bancos del Estado, permitiéndoles competir adecuadamente con la banca privada. Esto pone sobre la mesa de la discusión la llamada "nivelación de la cancha"; es decir, someter a todos los jugadores (o sea, a los bancos, sean privados o públicos) a las mismas reglas del juego.

Igualar las reglas del juego requiere eliminar discriminaciones que en algunos casos favorecen a la banca estatal y en otros a la banca privada y dejarlos así en condiciones completamente iguales de control, competencia, regulación y supervisión. De lo contrario, argumentan quienes defienden esta estrategia de "estatización y desa-

15. Para algunos de los exponentes de esta forma de pensar véase Bolaños (1993), Gutiérrez y Bolaños (1999), Lizano (1993), Rodríguez (1993), Vargas (1993).

16. Esta estrategia se desarrolla en el proyecto de ley No. 14660 (2002) presentado por un grupo de 38 diputados. La redacción de este proyecto se atribuye principalmente a funcionarios del Banco de Costa Rica. Este proyecto se resume más adelante.

rollo", la banca comercial del Estado seguirá perdiendo terreno frente a la banca privada, especialmente por la flexibilidad que esta última tiene en materia de organización, contratación y toma de decisiones de todo tipo y por no tener objetivos de entidad pública; eventualmente, la primera desaparecería. Para evitarlo se requiere que los bancos comerciales del Estado se rijan por el derecho privado no sólo en cuanto a su actividad como ocurre hoy, sino en su organización y administración, donde actualmente les rige el derecho público. Ese derecho público les resta flexibilidad de respuesta ante la competencia y les obliga a atender parte de sus negocios con objetivos diferentes a los de rentabilidad, tales como la promoción de ciertas actividades productivas en condiciones favorables a los clientes, la readecuación de operaciones morosas en condiciones desfavorables a los bancos, la generación de empleo y otros similares, sin que el Estado les compense los excesos de costos en todos los casos. Además, el régimen de sanciones a los funcionarios públicos es diferente al de los empleados privados, con penas como el peculado que les puede inhibir la toma de riesgos. De no modificarse este régimen, seguirán perdiendo participación en el mercado.

Por su parte, los defensores de la tesis de "privatización y desarrollo" sostienen que es imposible "nivelar totalmente la cancha" entre las entidades públicas y las privadas. Para ellos, el Estado debe concentrarse en atender aquellos casos en donde su accionar directo es la manera más eficiente de solucionar problemas de externalidades en el acceso a los servicios bancarios por problemas de información y falta de garantías que afectan principalmente a los empresarios micro, pequeños y medianos. El Estado debe salirse del negocio de banca comercial donde la banca privada puede ofrecer esos servicios en forma eficiente y competitiva. Alegan ellos que es materialmente imposible, dentro del escaso desarrollo institucional del país, lograr que los bancos del Estado operen como sociedades anónimas privadas sin correr el alto riesgo de que desaparezcan consumidos por los "buscadores de rentas", tanto a lo externo como a lo interno de los bancos. En el frente externo, por los grupos de presión que ya dieron al traste con un banco estatal y con una considerable cantidad de activos (créditos incobrables) en ese y en los otros bancos estatales todavía en funcionamiento. En el ámbito interno, por los

grupos que se adueñan en gran parte de las utilidades de los bancos mediante los altos costos de operación originados por ineficiencias operativas, exceso de personal, salarios mayores a los de mercado para las categorías de baja calificación y otros beneficios al personal no ligados a la productividad y al desempeño.

Es indiscutible que las encuestas de opinión presentadas en la prensa nacional, en los últimos años, muestran una oposición muy alta de los entrevistados a la privatización de activos estatales. Si esta realidad actual se toma como inmutable y se impone en el análisis la restricción de no vender activos, surge entonces la pregunta de cuál de estas dos tesis sería la estrategia óptima desde el punto de vista de una maximización de bienestar social, si ese ejercicio se puede conducir sin resolver los conflictos ideológicos subyacentes en las dos tesis. Como la solución a esa optimización puede llevar a la estrategia de las reformas parciales, esta discusión se pospone para después de analizar esta segunda opción.

Reformas bancarias parciales

Por otro lado, están quienes defienden la estrategia de reformas parciales, más en línea con lo que ha venido ocurriendo en el país en esta etapa de reforma financiera ejecutada desde inicios de los años ochenta.

En alto grado como respuesta a las restricciones políticas que podrían impedir la aplicación de cambios más amplios e integrales, tales como la privatización o la conversión de los bancos estatales en sociedades anónimas, se propone una agenda de reforma relativamente más modesta, que logre “nivelar lo más posible la cancha”.¹⁷

17. Esta estrategia está contenida en la propuesta de reforma legal presentada por el Gobierno de la República de Costa Rica a la Asamblea Legislativa, basada en las recomendaciones del Banco Central de Costa Rica en el proyecto de ley No. 14286 (2001) y resumida en el Recuadro 2.4. Una estrategia similar pero de cobertura reducida a la banca estatal se plantea en el proyecto de ley No. 14199 (2000) presentado por un grupo de 5 diputados con las recomendaciones del Banco Nacional de Costa Rica; véase el Recuadro 2.5. Ambos proyectos se describen más adelante.

La banca estatal conservaría algunas ventajas, como la garantía del Estado. Estas le compensarían en algún modo la falta de agilidad en la forma de organizarse y en la toma de decisiones en materia de contratación y en la fiscalización y las derivadas de los controles adicionales a los de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) a las que tienen que someterse por ser entidades públicas (Contraloría General de la República, Ley General de Administración Pública, entre otros) y que no afectan a la banca privada. Se establecería un seguro de depósitos para los depositantes pequeños y medianos que haría explícito lo que algunos consideran es hoy en día un seguro estatal implícito a esos depositantes en la banca privada,¹⁸ adicional al explícito de la banca comercial del Estado.¹⁹ Lo anterior, probablemente a la espera de un cambio en el equilibrio político a favor de algunas de las tesis más integrales, las de "estatización y desarrollo" o "privatización y desarrollo".

Mientras tanto, los bancos comerciales estatales y privados tendrían que competir entre sí por las participaciones de mercado, probablemente llevando más competencia de la banca privada a los sectores hasta ahora dominados por la banca estatal (crédito personal y empresarial no corporativo, sectores en los que actualmente puede haber mayores márgenes de intermediación). También se buscaría au-

18. Hasta ahora las quiebras y cierres de intermediarios financieros privados han ocurrido en entidades pequeñas (Muñoz y otros, 2001). Algunos observadores alegan que si uno de los bancos privados de mayor tamaño entra en problemas de cesación de pagos, el Estado se vería obligado por la presión social y política a pagar a los depositantes, por lo menos a los de menor tamaño. Por otro lado, para algunos especialistas tampoco es claro el significado de la frase "[l]os bancos del Estado contarán con la garantía y la más completa cooperación del Estado y de todas sus dependencias e instituciones" del artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. Si bien puede cuestionarse si esa frase establece o no una garantía a los depósitos del público en los bancos comerciales del Estado, existe el antecedente del Banco Anglo Costarricense en 1994, donde el Gobierno y el Banco Central asumieron el pago total de los depósitos del público cuando ese banco estatal entró en problemas que lo llevaron a su liquidación y cierre.

19. El cuidado a tener en el diseño de estos esquemas es cómo evitar el riesgo moral de incentivos perversos que lleve a que algunos banqueros incurran en riesgos altos porque terceros asumirían una parte del costo de indemnizar a los depositantes. Véase la referencia en la nota de pie 30 en la página 105.

mentar la competencia por medio de autorizar la operación en Costa Rica de sucursales y agencias de bancos del exterior. Paralelamente, la ventaja que la banca privada ha tenido en la banca paralela u *offshore* iría desapareciendo, gracias a las fuertes presiones de los países desarrollados para que ese tipo de banca sea sometida a una supervisión y regulación basada en los principios de aplicación internacional de Basilea, a reglas tributarias más transparentes y competitivas en los paraísos fiscales en las plazas que han concedido licencias a esos bancos y a las presiones internas para que las actividades de esos bancos tributen en Costa Rica.

El efecto neto de esta estrategia podría ser una tendencia a continuar con la caída de la participación de la banca estatal en el negocio, por sus altos márgenes de intermediación en relación con la banca privada (*Cuadro 2.1*) y menor eficiencia operativa, mientras que la banca privada podría continuar con buenas rentabilidades a pesar de tener costos de fondos más altos (por su escasa pero creciente penetración en la captación de depósitos a la vista) debido a la protección de los altos e ineficientes márgenes de la banca estatal.

Factibilidad de las distintas estrategias

Es claro que el equilibrio político puede llevar a que domine la estrategia de reformas parciales, si los proponentes de "estatización y desarrollo" y los de "privatización y desarrollo" continúan neutralizándose unos a los otros. Sin embargo, la balanza podría también favorecer a las estrategias de "estatización y desarrollo", por la inclinación que existe en algunos círculos del poder de no hablar y menos plantear formalmente las ventajas y desventajas de la privatización de activos estatales y el discurso dogmático de que vender esos activos es equivalente a la venta de las "joyas de la abuela" en una familia, y la negativa a siquiera intentar discutir el proceso de cómo transformar esos recursos en "joyas para los nietos"²⁰.

20. Para una recopilación de muchos de los argumentos en pro y en contra de las privatizaciones en Costa Rica, véase Lizano (1997). Para una discusión del "empantanamiento" político en la toma de decisiones económicas véase Cerdas (2000), Lizano (1999a: pp. 189-208; 2000 y 2001) y Urcuyo y Jiménez (2000).

Retomando el punto de la sección transanterior relacionado con la optimización en el diseño del sistema bancario si se acepta la restricción de la no venta de activos del Estado, probablemente las estrategias integrales degeneren en las estrategias de reformas parciales, salvo que los defensores de "estatización y desarrollo" tengan un mayor peso dentro de la función de "bienestar social" y esto les pueda dar un margen para desempatar el equilibrio político a su favor.

Los fracasos políticos recientes ante intentos por abrir aunque fuera parcialmente otros sectores como seguros y telecomunicaciones a la entrada del sector privado, han llevado a los dirigentes políticos, dentro y fuera de los poderes Legislativo y Ejecutivo, a enfrentar una especie de "terror paralizante" ante la sola idea de plantear privatizaciones de activos. Más bien podría estar ganando fuerza la tesis que pretende dar a las instituciones autónomas del Estado más independencia en la toma de decisiones y someterlas a menores controles, lo que podría llevar a ese desempate político a favor de la estrategia de "estatización y desarrollo".

Ese "terror paralizante" conduce al tabú de la privatización. El gobernante percibe un alto costo político de solo plantear el tema y se prefiere descartarlo como opción. Esto lleva a un círculo perverso, pues se entiende aun en los sectores no gubernamentales y defensores de la "privatización y desarrollo", que no paga siquiera seguir planteando esa estrategia, y esto a su vez tiene un alto costo, porque la población y los políticos pierden la oportunidad de exponer, discutir y entender los potenciales beneficios y costos de esas estrategias de privatización. La discusión la dominan los sectores más dogmáticos de la estrategia de "estatización y desarrollo", con un costo social que puede llegar a ser alto por excluir una discusión objetiva y sería de una opción que bien manejada puede ser de las mejores.

En materia bancaria, se corre el peligro de que una reforma mal planteada y diseñada termine imponiendo un alto costo económico para el Estado. Se corre el riesgo de autorizar a los bancos comerciales del Estado a operar como sociedades anónimas fuera de los controles necesarios en entidades donde esos controles reemplazan la ausencia de socios capitalistas. Estos socios velan en las empresas privadas, para que el capital se conserve, sea rentable y crezca y

no desaparezca o se vuelva negativo en la forma de subsidios, créditos malos, costos operativos altos, fenómenos que han existido en la banca estatal costarricense y en la de muchos otros países aun a pesar de los controles existentes.

Más adelante en este capítulo se analiza en detalle la propuesta específica planteada por uno de los grupos más importantes y serios de la estrategia de "estatización y desarrollo". En ese análisis se concluye que dichas propuestas no han logrado diseñar convincentemente formas de evitar que los bancos estatales, operando como sociedades anónimas, caigan en manos de los "buscadores de rentas" y en poder de las burocracias internas. Más bien, tal y como está planteado un proyecto presentado ante la Asamblea Legislativa, a esos riesgos se les da una alta probabilidad de ocurrencia, porque dejan los bancos muy expuestos a las influencias de esas fuerzas.

Por otro lado, tampoco las privatizaciones son, en sí mismas, la panacea. Hay ejemplos de privatizaciones que llevaron a resultados peores que los obtenidos bajo el régimen de propiedad estatal, aunque evidencia empírica disponible muestra el predominio de privatizaciones exitosas.²¹ La corrupción en los procesos de privatización, el privatizar y crear monopolios u oligopolios privados en vez de estatales con precios altos y servicios de mala calidad, son riesgos inherentes a estos procesos y mal diseñados pueden también llevar a fracasos rotundos.

Conclusión

El punto de fondo para concluir esta sección es que el análisis de las opciones de reforma bancaria en Costa Rica puede estar peligrosamente dominado por los análisis dogmáticos y alejados del estudio objetivo y serio de la evidencia disponible. Es importante realizar esfuerzos por analizar, entender y explicar los costos y beneficios sociales de las diferentes opciones, con el propósito de llegar a decisiones que mejoren la eficiencia y estabilidad del sistema financiero y

21. Como se cita en el Recuadro 2.2, Shirley y Walsh (2000) concluyen que la evidencia empírica apunta claramente a la superioridad en el desempeño de las empresas privadas y las privatizadas sobre las estatales en mercados competitivos.

evitar aquellas que pueden más bien ir en sentido contrario. Como se argumenta más adelante, en el caso de las estrategias de reformas integrales, la versión concreta planteada de "estatización y desarrollo" reduce los controles a los que deben estar sometidas las entidades públicas y ello puede agravar no sólo los problemas de ineficiencia de los altos márgenes de intermediación en la banca estatal (por la acción de la burocracia y de grupos externos a los bancos que tratan de extraer más rentas en su favor), sino que también podría llevar a costos fiscales importantes por pérdidas de patrimonio en esos bancos estatales al estar más expuestos a esos grupos. Esas pérdidas normalmente involucran el financiamiento inflacionario temporal de la Banca Central, y posiblemente una mezcla de inflación y devaluación altas, restricción crediticia y desaceleración económica o recesión, dependiendo de la severidad de los problemas y qué tan solvente se encuentre el fisco para enfrentar esos costos sin tener que recurrir al Banco Central. Es decir, la ejecución de esa propuesta podría desestabilizar el sistema y provocar una crisis en las ya frágiles macro finanzas nacionales, contrario a los objetivos postulados en la reforma.

Las políticas y estrategias que se sigan en el campo financiero y bancario en el futuro determinarán por mucho los factores de competencia y otros que influyen en la eficiencia y estabilidad de la banca en Costa Rica. No sólo están en juego inescapablemente las funciones, forma de organización, objetivos, incentivos y controles y el tamaño de la banca estatal, sino también la participación de la banca extranjera y el acomodo de la banca paralela u *offshore* a alguna regulación y supervisión prudencial razonable y el posible costo fiscal de la garantía del Estado a los bancos estatales y de los esquemas de garantía o seguros de depósitos.

Las acciones y omisiones en estas áreas definirán en buena forma la estabilidad y la capacidad del sistema financiero costarricense para enfrentar o crear crisis económicas y financieras, y para jugar su papel de canalizar eficientemente y con un grado razonable de estabilidad el ahorro a la inversión y al gasto.

El mercado de valores

El mercado de valores ha sido segunda fuente de cambios en materia financiera en Costa Rica. Este mercado empezó a funcionar a finales de la década de los años setenta del siglo XX, alrededor de un sistema bursátil sin fuertes vínculos de propiedad con la banca. Más bien, en sus primeros años creció al amparo de las restricciones y distorsiones que inhibían el crecimiento del negocio bancario más allá de la tradicional función de captar depósitos del público e intermediarlos como crédito bancario realizada principalmente por la banca estatal.

Así, el sector bursátil irrumpió con éxito a principios de los años ochenta del siglo anterior, al ofrecer una opción de financiamiento a empresas privadas mediante la oferta pública de títulos de deuda (aunque muy poco por la vía de la venta pública de acciones) y, aunque con riesgos crecientes, en el manejo de instrumentos remunerados de liquidez relativamente alta. Esto, frente a una banca estatal conforme con el monopolio de los depósitos a la vista de baja remuneración y muy atada de manos por altos y discriminatorios encajes legales, porcentajes de asignación de cartera de crédito por ramas de actividad económica, límites a las tasas de interés activas y pasivas, alta morosidad en las carteras de crédito, restricciones cambiarias, altos costos de operación y baja flexibilidad en la contratación y altos márgenes de intermediación y con una banca privada aún más limitada en su accionar.

Sin embargo, en períodos más recientes, la expansión de la banca privada, el desmantelamiento paulatino de las distorsiones al negocio bancario mencionadas y la universalización de los servicios que esto trajo aparejado, no sólo tuvo la consecuencia de una mayor participación directa de los conglomerados bancarios (estatales y privados) en el negocio de intermediación bursátil y el surgimiento de las figuras de los fondos de inversión en sustitución de otras formas de administración de carteras más riesgosas, sino también una tendencia decreciente, en términos relativos, de la oferta pública de valores por emisores privados y una concentración de las transacciones y de los ingresos de los intermediarios bursátiles en la colocación de la deuda del Gobierno de la República y del Banco Central. Como se

discute en el Recuadro 2.2, la evidencia empírica existente muestra que la estrategia seguida en Costa Rica de permitir que las corporaciones financieras puedan ofrecer todo tipo de servicios financieros, en vez de prohibir que puedan mezclarse actividades bancarias con bursátiles, de pensiones y otras, es la que ha producido sistemas financieros más eficientes y estables.

Este sector ha visto su legislación base modificada casi en forma completa dos veces en los últimos doce años: creada casi de la nada antes de 1990, año de promulgación de la primera Ley de Mercado de Valores, más una nueva reforma completa de la ley a finales de 1997. Hoy, cinco años después, todavía no se han acabado de consolidar la reglamentación de las diversas disposiciones de ese segundo cuerpo legal y ya se oyen voces de reforma.

Mientras tanto, el mercado ha logrado crecer en términos de las transacciones de deuda estatal y de los fondos de inversión. No obstante, en otras áreas importantes, más bien da la impresión de caminar hacia atrás y no ha logrado ofrecer un mercado donde se formen eficientemente precios de los valores y riesgos, con una profundidad suficiente para que los precios en las negociaciones de títulos normales en esos mercados no dependan de las ofertas o demandas de unos pocos participantes, o sirva de fuente de recursos de capital de riesgo de largo plazo para las empresas públicas o privadas. Más bien, las empresas privadas han vuelto a concentrar su financiamiento en el crédito bancario, con una peligrosa concentración en operaciones de moneda extranjera.

El negocio bursátil se ha ido especializando en el manejo de deuda gubernamental, fondos de inversión, operaciones de recompra con riesgos de monedas y liquidez y, recientemente, en ofrecer a sus clientes vías de inversión en los mercados internacionales. La pregunta es si este sector puede aportar más desde el punto de vista de formación de precios y manejos de riesgos y liquidez, y aprovechar así la experiencia acumulada en sus treinta años de existencia para aumentar la eficiencia y estabilidad de la intermediación financiera en el país. Algunos de estos temas se profundizan en la siguiente sección.

El sistema de pensiones complementarias

Un tercer negocio de reciente creación y con un potencial para contribuir al desarrollo del sistema financiero en Costa Rica es el de las pensiones complementarias. A partir del año 2000, bajo una nueva legislación se inició la operación de los planes obligatorios de pensiones con sistemas de capitalización individual manejados por operadores estatales y privados. Según estimaciones, cada año, ese sistema aumentaría el saldo acumulado de los activos administrados a niveles entre 1,0 y 1,5 por ciento del PIB. Ya hoy, a pocos meses de haber iniciado operaciones el nuevo sistema, las operadoras de fondos de pensiones ven limitadas sus opciones de inversión a deuda estatal y se empiezan a oír los pros y contras de invertir esos fondos de pensiones en el exterior.

Por otro lado, a la vuelta de los próximos 10 a 15 años, cuando esos fondos se empiecen a devolver a los ahorrantes, el crecimiento de este sistema pondrá presiones sobre el mercado nacional de seguros, dominado por el monopolio estatal que no da señales de anticipar todavía las demandas sobre productos como anualidades u otros que le puede generar el negocio de pensiones. La capacidad de este sistema de pensiones y seguros para aumentar la oferta de recursos de largo plazo a las empresas costarricenses o extranjeras, aumentar el tamaño y la eficiencia del mercado secundario local, presionar para mejorar la formación de precios y el manejo de riesgos financieros en el mercado doméstico de valores, e introducir niveles más sostenibles y estables de ingreso a los pensionados son algunos de los temas por tratar en la conformación de la agenda de reforma financiera en Costa Rica. Algunas de las acciones principales se expondrán más adelante.

El entorno macroeconómico y la estabilidad financiera

Un entorno macroeconómico estable, una supervisión financiera adecuada y una apropiada diversificación de riesgos en los intermediarios financieros son elementos cruciales sin los que un sistema financiero no puede cumplir a cabalidad sus funciones. Por ello, en el diseño de una posible agenda de reforma financiera, es necesario

plantear aquellos cambios que permitan mejorar esos aspectos, adicionales a los de eficiencia y estabilidad discutidos anteriormente.

En particular, es necesario referirse, en primer lugar, a los nexos entre aquellos factores productores de inestabilidad macroeconómica que pueden ser ampliados o atenuados por las características del sistema financiero y a los riesgos del sistema financiero que pueden ser agrandados o disminuidos por el resto de la economía. Bajo este tema cae el análisis de la volatilidad de la economía por problemas domésticos de origen fiscal o monetario y por una limitada capacidad de financiamiento externo o escasas reservas de fuentes de liquidez internacional en épocas de crisis o contracción económica. También es necesario analizar los posibles efectos de *shocks* externos por cambios en los términos de intercambio o en los movimientos de capitales del exterior, que pueden imponer costos y presionar al sistema financiero. Si este sistema tiene aspectos débiles como altas concentraciones y correlaciones de riesgos, puede terminar ampliando la volatilidad macroeconómica originada en otros sectores y agravar el tamaño y consecuencias de una crisis. Si, a la inversa, el sistema financiero es sólido y estable, puede contribuir con el resto de la economía a soportar mejor los problemas de liquidez o financiamiento. Por otro lado, las debilidades del sistema financiero pueden provocar crisis que se transmiten al resto de la economía y, si los otros sectores son fuente de riesgos económicos, pueden aumentar los efectos de una crisis financiera.

Frente a un deterioro fiscal acompañado de una política monetaria contractiva, por ejemplo, el crédito bancario y la liquidez del mercado de valores pueden caer y provocar aumentos abruptos en las tasas reales y nominales de interés y llevar a un deterioro en la capacidad de pago de las empresas deudoras altamente apalancadas y generar un círculo negativo de acumulación de problemas entre los bancos y sus clientes. En una crisis severa, una situación de este tipo podría empeorar la situación fiscal por la caída de ingresos relacionados con la actividad económica, y a una expansión monetaria para sostener al sistema financiero, con un aumento en la devaluación e inflación y una posible crisis de balanza de pagos, posiblemente atizada por una falta de confianza en los depositantes y teneedores de títulos valores de emisores costarricenses. La agenda de re-

forma financiera debe incorporar una propuesta para aumentar la capacidad del sistema financiero de enfrentar ese tipo de *shocks* y disminuir las fuentes financieras generadoras de volatilidad y no debe verse aislada de los problemas, fortalezas y debilidades de otros sectores y su reforma.

En segundo lugar, hay que examinar la supervisión y regulación de los diferentes componentes del sistema financiero y su coordinación, y determinar si su desempeño realiza un balance entre la cantidad y calidad de la regulación y la supervisión y el desarrollo financiero eficiente y estable. La regulación y supervisión inescapablemente representa costos a los intermediarios y a sus clientes y normalmente limitan la entrada y salida de intermediarios en los mercados financieros. Por ello, una excesiva regulación y supervisión puede atrofiar a los mercados en donde se aplique. Una regulación y supervisión óptima más bien promueve su eficiencia y estabilidad. Evidentemente, contra los costos de la regulación y supervisión hay beneficios potenciales por el lado de la disminución de los riesgos y la limitación de los problemas de inestabilidad y la promoción de la competencia y la eficiencia.

En tercer lugar, hay que analizar la forma cómo los intermediarios financieros y sus supervisores administran y diversifican los riesgos.²²

22. Véase la excelente discusión de estos temas en Goodhart, *et al.* (1999). La cautela por el balance entre costos y beneficios de la regulación y supervisión financiera debe estar presente en esta discusión, como lo recuerdan las conclusiones del estudio empírico de Barth, Caprio y Levine (2001b, p. 36): "In contrast to the helping-hand view of government, the main message that emerges from our study encompassing a large number of official supervisory policies is that we were not able to identify a strong connection between bank performance and official supervision... Specifically, the overall official supervisory power indicator is not related to bank development or bank efficiency or the level of nonperforming loans. Declaring insolvency power is also unrelated to development or efficiency. The prompt corrective power indicator is negatively related to bank development (but these results are not robust to changes in the conditioning information set nor do we get this negative relationship when controlling for endogeneity). There is some weak evidence that supervisory forbearance discretion is positively related to bank efficiency (but this is not robust either). There is, moreover, a positive link between supervisory tenure and bank development. Supervisory independence, loan classification stringency,

En este sentido, en la agenda de la reforma financiera deben considerarse los temas relacionados con la volatilidad de variables macroeconómicas claves como la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés y la tasa de crecimiento de la producción, la inversión, ahorro interno y externo, y el empleo y su relación con la estabilidad del sector financiero. Por otra parte, la supervisión prudencial interacciona con los efectos macro y la estabilidad, al regular los niveles de riesgo micro de liquidez, cambiarios y de crédito, la concentración o diversificación de carteras y la suficiencia patrimonial de los intermediarios bancarios, bursátiles y de pensiones. Algunos de estos se discuten en detalle en las siguientes páginas.

2.3 ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA FINANCIERA

A continuación se analizan las propuestas de reforma planteadas para el sistema financiero, para cada uno de los sectores que lo componen.

Reformas al sistema bancario

Por la alta importancia que tienen para la eficiencia y estabilidad del sistema financiero y la conducción de la política macroeconómica del país las decisiones que puedan tomarse en el futuro cercano sobre el papel de la banca estatal, la posible forma de la banca de desarrollo, el futuro de la banca paralela y *offshore* y el seguro de depósitos, esta sección se concentra en el análisis de las principales características de las propuestas de reforma presentadas por los defensores de las corrientes de pensamiento expuestas en las secciones anteriores. Se enfatiza especialmente en los proyectos de ley presentados a la Asamblea Legislativa.

liquidity requirements, diversification guidelines, and restrictions on making loans abroad are not related to bank development or efficiency or the level of nonperforming loans In sum, those features of official 'core' supervision are not strongly linked to bank development, bank efficiency, and the level of nonperforming loans in a predictable, convincing manner."

RECUADRO 2.1: La reforma para convertir a los bancos estatales en sociedades anónimas
(Título II del expediente No. 14.660)

Las principales características del proyecto son (por razones de presentación únicamente, se describe primero la segunda parte del proyecto relacionada con la transformación de los bancos estatales en sociedades anónimas. La creación del banco de desarrollo está contenida en la primera parte del proyecto):

1. Se autoriza a los bancos comerciales del Estado a convertirse en una sociedad anónima, y para ello se requerirá: a) el voto favorable de una mayoría simple en un plebiscito entre los empleados del banco; b) mayoría calificada de la Junta Directiva del banco; c) un decreto del Poder Ejecutivo.
2. La transformación implicará la aplicación del régimen jurídico que rige a los bancos privados, con las salvedades de la ley. Por ello, gozarán de absoluta independencia administrativa, organizativa y de gobierno.
3. La transformación se asimila a un cambio de razón social y las sociedades asumen todos los derechos, obligaciones contratos y contingencias de la institución anterior, sin que se varíen los contratos mercantiles, laborales, comerciales, civiles, convenciones colectivas, y de cualquier otra índole. También se mantienen los sindicatos y el fondo de pensiones.
4. Una vez que entre en vigencia la transformación, el banco procederá a trasladar a un fideicomiso un 30 por ciento de las acciones comunes, para que el fiduciario las convierta en acciones preferidas y éstas se vendan en el mercado por medio de un asesor especializado (banco de inversión de primer orden). Sin embargo, se dará prioridad por 30 días a las organizaciones sociales de empleados para adquirir esas acciones y cualquier otra emisión de acciones preferentes. El total de acciones preferentes que se llegue a emitir será hasta por un monto equivalente al valor facial de las acciones comunes.
5. Los recursos de la venta de esas acciones preferentes se destinarán al banco de desarrollo que esa ley crea.

6. Las acciones preferentes tendrán derecho de veto sobre las decisiones de la Asamblea de Accionistas en cuanto a: a) la aprobación de dividendos; b) la compraventa de activos estratégicos que determinará un reglamento; c) la venta de marcas o nombres comerciales; d) la venta de subsidiarias o sociedades del grupo; d) las adquisiciones permanentes o fusiones de otras entidades.
7. Las acciones preferentes nombrarán en Asamblea de Accionistas Preferentes a 3 de los 7 miembros de la Junta Directiva de la sociedad. En la liquidación del banco tendrán preferencia sobre las comunes.
8. La Asamblea de Accionistas Comunes tendrá las atribuciones que señala el Código de Comercio para esos órganos societarios. Si las leyes bancarias le asignan alguna de esas funciones a la Junta Directiva, se entenderá trasladadas a la Asamblea.
9. Los bancos transformados en sociedad reglamentarán sus procedimientos de contratación de bienes y servicios y establecerán sus sistemas de control interno que garanticen su cumplimiento y transparencia. No les aplicará la Ley de Contratación Administrativa (se respetarán sus principios) ni requerirán de los referendos de la Contraloría General de la República. Los reglamentos determinarán los sistemas de apelación o impugnación de esas decisiones.
10. Dos meses después de aprobada la transformación, los bancos cancelarán a sus empleados las prestaciones legales a razón de un mes por año de servicio sin límite, sin que esto implique la terminación del contrato de trabajo, los que se mantendrán vigentes con los mismos derechos y obligaciones.
11. Si dentro de los dos años siguientes a la transformación, el Banco desea realizar una reorganización que implique terminar los contratos de trabajo, esta reorganización la deberá aprobar un comité bilateral con la participación de tres representantes del patrono y tres de los trabajadores. Posteriormente a ese plazo, la terminación de contratos con responsabilidad patronal deberán ser consultados al Comité, sin que la opinión de éste sea vinculante.

Propuestas de la estrategia de "estatización y desarrollo"

En el Recuadro 2.1 se presentan las principales características del principal proyecto de ley sometido a consideración del Congreso por algunos de los proponentes de la estrategia de "estatización y desarrollo", descrita en la sección anterior.

La reforma abre la opción de la transformación de los bancos comerciales del Estado a sociedades anónimas.²³ La ejecución de esta opción sería potestad de la Junta Directiva del Banco y requeriría la aprobación del Poder Ejecutivo en representación del "propietario" legal actual, y se da a los trabajadores del Banco el derecho de vetar o no la decisión. Es decir, la decisión no es obligatoria y depende de si estos tres grupos, que pueden tener intereses muy diferentes, están de acuerdo con la transformación.

Para los trabajadores, existe el incentivo de que se le respetan todos sus derechos y obligaciones, se mantienen los sindicatos y se les da una protección por los primeros dos años, período durante el cual los despidos por reorganización deberán ser aprobados por un Comité con participación de los sindicatos. Probablemente el incentivo mayor es el pago de las prestaciones legales sin el límite de 8 años aplicado a la mayoría de los trabajadores del país. Esto requiere que el Banco tenga los recursos para el pago, lo que puede llevar a presiones sobre el Gobierno para capitalizar a los bancos que no tengan disponibles esos fondos.

Además, la Junta Directiva y el Poder Ejecutivo podrían tener interés en la transformación cuando busquen conceder a los bancos comerciales del Estado una mayor flexibilidad en la toma de decisiones y sacarlos de los sistemas de control establecidos para el resto del sector público. Como se explicó antes, de aprobarse esta reforma legal, sería la decisión crítica y tendría repercusiones de fondo para la eficiencia y la estabilidad del sistema financiero y las macro finanzas nacionales. En este sentido, llama la atención que la forma de organización de los bancos estatales quede a decisión de los empleados y

23. De acuerdo a la Constitución Política, los bancos del Estado son instituciones autónomas, por lo que su transformación en sociedades anónimas puede requerir una reforma constitucional, no presentada todavía al Congreso.

de la Junta Directiva, además de la legítima del Poder Ejecutivo, lo que les da arbitrariamente una representación mayor a la del resto de los costarricenses, pues éstos sólo participarían indirectamente por medio de la Asamblea Legislativa cuando se autorice a los bancos la opción de transformarse en sociedad anónima. Bien se le podría haber ocurrido a los proponentes constituir una asamblea de clientes y darles a estos también una representación en la decisión.

Sin embargo, la objeción más seria a esta propuesta se adelantó en la sección anterior. Como se resume en el Recuadro 2.2, hay estudios donde se muestra que los sistemas bancarios con predominio de bancos de propiedad estatal son más ineficientes e inestables. Gran parte de la explicación de tales resultados reside en que en las entidades públicas el capital "es de todos y no es de nadie"; es decir, lo aportaron obligatoriamente los contribuyentes y ninguno de los administradores de los bancos estatales tiene los mismos incentivos que un socio capitalista para proteger y hacer crecer ese patrimonio. Los "socios" no pueden comprar una mayor cantidad de acciones, ni vender las que "poseen" en dichas empresas estatales, por lo que no tienen los mismos incentivos de un socio de una empresa privada para velar por la buena marcha de la empresa. Si no existen controles adecuados, más bien el incentivo en las entidades públicas está sesgado hacia generar actividades con rentabilidades bajas o pérdidas o altos riesgos, para obtener beneficios que no son económicos, sino más bien políticos o personales, a costa del capital aportado por los contribuyentes.²⁴

Si los controles e incentivos no son los correctos, puede haber una fuerte tendencia a descapitalizar esas entidades. En primer lugar, porque los responsables de esa descapitalización sólo aportaron una fracción minúscula del capital (en lo que les tocó como contribuyentes) y de, todas maneras, es visto como un costo hundido; y, en segundo lugar, porque puede ser que nadie les cobre las pérdidas o les impida apropiarse o repartir ese patrimonio y transferirlo a otros

24. Una discusión de estos incentivos perversos es la de Alchian (1965). Para un resumen de la literatura y repaso reciente de la evidencia empírica sobre la eficiencia o ineficiencia de la propiedad estatal y las privatizaciones considerando los diferentes objetivos de esas empresas, véase Shirley y Walsh (2000).

sectores (empleados de los bancos, o grupos particulares de productores con influencia política). Las personas que manejan recursos públicos tienen que estar sujetas a ciertos tipos de delitos y a penas atinentes a las condiciones especiales en donde actúan, tal como es el peculado.

Sin esos controles, la estrategia de "estatización y desarrollo" puede ser altamente costosa. No sólo puede agravar los problemas de ineficiencia y de los altos márgenes de intermediación en la banca estatal (por la acción de la burocracia y otros grupos externos a los bancos que tratan de extraer más rentas en su favor) sino que también podría desestabilizar el sistema y provocar crisis en las ya frágiles finanzas nacionales, contrario a los objetivos postulados en la reforma.

En esa corriente de pensamiento, la dificultad radica en cómo lograr aumentar la eficiencia y estabilidad del sistema bancario y de la macroeconomía nacional, con una importante dosis de propiedad estatal de la banca. Ese es un problema no resuelto en el medio costarricense y, como se argumenta más adelante, las propuestas presentadas más bien parecen aumentar las probabilidades de ocurrencia de esos riesgos. También, esta estrategia choca contra la evidencia empírica internacional y la experiencia nacional citada en el Recuadro 2.2, donde la propiedad estatal de empresas en mercados competitivos como el bancario, lleva a un desempeño inferior en eficiencia y estabilidad comparado con un sistema competitivo dominado por la propiedad privada sin distorsiones.

La participación de accionistas privados con acciones preferentes hasta un 50 por ciento del capital de los bancos prevista en el proyecto, y su representación minoritaria en la Junta Directiva, de ninguna manera sustituye la falta de incentivos adecuados mientras esos accionistas privados no tengan el control de la administración de la institución y no sólo el derecho a veto de algunas decisiones importantes, lo que sería equivalente a una privatización. Sin la privatización, el Estado continuaría con el suficiente poder en la asamblea de socios y en la Junta Directiva y los accionistas privados preferentes correrían el riesgo de que la mayoría tome decisiones contrarias a sus intereses patrimoniales, por razones políticas.

RECUADRO 2.2: Restricciones a las actividades de los bancos y propiedad de la banca: evidencia internacional de sus efectos sobre estabilidad y eficiencia

Los estudios empíricos sobre los efectos de la regulación y supervisión financiera apenas están empezando, auspiciados por organismos internacionales (BIRF, FMI). Las principales conclusiones de los estudios de Barth, Caprio, y Levine (1998, 2000, 2001b) y La Porta, López-de-Silanes, y Andrei Shleifer (2000) son los siguientes:²⁵

1. No se ha encontrado evidencia de una relación estadística confiable entre, por un lado, la regulación financiera que limita la entrada de los bancos en los negocios de títulos valores, seguros y bienes raíces y, por el otro, variables como: a) el nivel de desarrollo del sector bancario; b) el desarrollo de los mercados de valores y de la intermediación financiera no bancaria; c) el grado de competencia industrial.
 2. La evidencia muestra márgenes de intermediación más altos en los sistemas bancarios debido a ese tipo de regulaciones que limitan la actividad de los bancos.
 3. En términos de estabilidad, la evidencia muestra un fuerte nexo entre el marco regulatorio y la estabilidad de los sistemas financieros. Los países con mayores restricciones a las actividades de los bancos en el mercado de valores tienen una probabilidad más alta de sufrir crisis bancarias.
 4. La evidencia no muestra beneficios de restringir los nexos entre firmas bancarias y comerciales. En particular, no existe una relación entre el desarrollo financiero (bancario, valores, competencia industrial) y la posibilidad de que los bancos sean propietarios y controlen firmas no financieras o a la inversa (firmas no financieras po-
-
25. Esos estudios basaron sus resultados en datos de los sistemas bancarios con información en los más recientes de por encima de 100 países desarrollados y no desarrollados, tomando en cuenta diferencias en los marcos regulatorios y de supervisión, las actividades permitidas o no permitidas a los bancos, niveles de desarrollo económico y financiero y región geográfica. Los autores enfatizan que sus estudios son pioneros y forman parte de investigaciones en marcha y deben considerarse como un "reporte de avance" y que se requiere más estudio e investigación en estas materias. Para una descripción de la base de datos, véase Barth, Caprio, y Levine (2001a).

sean y controlen bancos). Es decir, la existencia de ese tipo de restricciones no disminuyó la probabilidad de una crisis bancaria, ni aumentó la eficiencia de los bancos.

5. Existe evidencia de una mayor fragilidad financiera en sistemas donde se restringen los nexos entre los negocios bancarios y comerciales (empresas no financieras). Los países donde se restringe a los bancos poseer y controlar negocios no bancarios muestran una probabilidad significativamente mayor de sufrir crisis bancarias. Es decir, la evidencia estudiada no apoya la tesis de que la restricción a las mezclas de propiedades entre entidades bancarias y comerciales reduce la fragilidad financiera. Este hallazgo es notable especialmente después de la crisis del sudeste asiático en donde muchos analistas se apresuraron a concluir que esos nexos de propiedad producían crisis financieras. La evidencia muestra países donde se han dado esos nexos por décadas sin crisis financieras. Esta evidencia puede hacer pensar que ni las preocupaciones por el desarrollo del sector financiero ni por la fragilidad financiera deben llevar a un marco regulatorio con prohibiciones a este tipo de nexos.
6. Una mayor propiedad estatal de los bancos tiende a estar asociada con un menor desarrollo de los sectores bancarios, mercados de valores e intermediarios no bancarios. En promedio, una mayor propiedad estatal de la banca está asociada con sistemas financieros con desempeño operativo más pobres.
7. En relación con cuál supervisión bancaria funciona mejor, los resultados son inconsistentes con la teoría del Estado como la "mano benefactora" y más bien parecen respaldar la tesis contraria del Estado como la "mano arrebatadora". Las fuertes regulaciones a la entrada al negocio bancario, las entidades supervisoras con excesivo poder, los sistemas generosos de seguros de depósito y los altos requerimientos de capital no se correlacionan positivamente con el buen desempeño y estabilidad de los bancos. Señalan cautela ante la tendencia a exportar las "mejores prácticas" de los países industrializados a los emergentes, dadas las debilidades institucionales en estos últimos países. Entre otros, los factores que ayudan a un buen desempeño y una mayor estabilidad son: **a)** aumentar la "contestabilidad" de los mercados por medio de la apertura a la banca local y extranjera; **b)** la promoción de mecanismos privados para velar por el buen desempeño de los bancos (propie-

**RECUADRO 2.2: Restricciones a las actividades de los bancos
y propiedad de la banca: evidencia internacional de sus efectos sobre
estabilidad y eficiencia (continuación):**

dad privada, clasificaciones de riesgos, información adecuada, directores independientes y responsables de información falsa o errónea); **c)** seguros de depósitos que minimicen el riesgo moral; **d)** seguimiento en la supervisión prudencial a pocos, pero efectivos y diversificados indicadores de desempeño bancario.

8. Por otro lado, Shirley y Walsh (2000) concluyen que la evidencia empírica apunta claramente a la superioridad en el desempeño de las empresas privadas y las privatizadas sobre las estatales en mercados competitivos. Por otro lado, Shirley y Walsh (2000) concluyen que la evidencia empírica apunta claramente a la superioridad en el desempeño de las empresas privadas y las privatizadas sobre las estatales en mercados competitivos (el sistema bancario costarricense es competitivo). La evidencia no es clara en mercados monopolísticos. En los casos de las privatizaciones, argumentan que, si bien es necesario más investigación, buena parte de las objeciones surgen de comparar el desempeño de las firmas privatizadas con el óptimo de una firma ideal. Argumentan que si se comparan los resultados entre las firmas privatizadas y lo que podría haber sido el desempeño de las estatales bajo los objetivos que se perseguían con la privatización, la evidencia también parece mostrar una superioridad de las privatizaciones. No obstante, en países en desarrollo, las firmas privatizadas no necesariamente se comportan tan bien como las privadas existentes o las ideales, debido a la existencia de mercados e instituciones poco desarrollados que pueden distorsionar los procesos de privatización. Para un estudio sobre la negativa experiencia de Costa Rica con sociedades anónimas estatales, véase Fiduciarias de Inversiones Transitorias (1993).

Por los anteriores motivos, si no es posible la venta de activos estatales y especializarlos totalmente en banca de desarrollo, es preferible mantener a los bancos comerciales del Estado como instituciones autónomas, bajo los controles y sanciones especiales a los que necesariamente tienen que estar sometidos como entidades públicas.

Propuestas de la creación del Banco de Desarrollo para la Producción Nacional (BDPN)

Como parte del mismo proyecto que propone la transformación de los bancos comerciales del estado en sociedades anónimas, se propone la creación de un banco estatal de desarrollo. El Recuadro 2.3 contiene un detalle de las principales disposiciones de esa parte del proyecto, que adolece de defectos similares a los planteados para la transformación de los bancos estatales en sociedades anónimas.

El proyecto de ley propone crear el Banco de Desarrollo para la Producción Nacional (BDPN) como una sociedad anónima, con las debilidades de control antes señaladas, aumentadas ya que la SUGEF no ejercería una supervisión prudencial sobre el banco,²⁶ sino simplemente evaluaría sus resultados con base en los criterios de la ley y los autoestablecidos por la institución y recomendaría soluciones a los problemas que se presenten. Además, establece una compleja estructura organizacional, de múltiples representaciones regionales y una batería de objetivos difícilmente alcanzables con los instrumentos crediticios y de servicios bancarios a disposición del Banco, como la de garantizar el autoabastecimiento agrícola, de garantizar el crecimiento de la producción nacional propiedad de costarricenses y la transformación de las zonas rurales en zonas de desarrollo, acelerar el cambio tecnológico, la creación de una nueva generación de empresarias, empresarios y jóvenes emprendedores, entre otros.

Bajo una compleja y difusa forma de organización propuesta (véanse los puntos 3, 4 y 6 del Recuadro 2.3), esa institución probablemente se convertiría rápidamente en una entidad burocratizada en la toma de decisiones, por la influencia que tendrían las regiones así como los múltiples grupos de agricultores y productores de las zonas rurales costarricenses, los potenciales empresarios emprendedores y jóvenes, hombres o mujeres, sobre la asignación del crédito y otros recursos del Banco, como el empleo, y perdería el supuesto atractivo de operar como una sociedad anónima. El estar sometida a esos

26. El que el BDPN no pueda captar depósitos del público podría justificar una regulación y supervisión diferente, pero nunca la exclusión de los regímenes de control de los recursos públicos que manejaría, como pretende el proyecto.

múltiples grupos de presión y de extractores de rentas, muy probablemente tendría importantes pérdidas patrimoniales, lo cual ha demostrado ser la norma en este tipo de instituciones.

El Banco no estaría inmune a la presión política en la asignación de sus recursos. Es contradictorio y hasta ilusorio, además, pensar que no podría conceder subsidios con sus recursos propios como lo prohíbe el proyecto, dado que precisamente estaría llamado a resolver problemas de externalidades creadas por problemas de riesgo que no asuma la banca comercial. Esta debería ser la responsabilidad del BDPN y como lo propone el proyecto, le exigiría gastar recursos en el manejo de esas externalidades, para lo que necesariamente tendrá que subsidiar los costos de esos proyectos, lo cual con el tiempo también minaría su patrimonio si no obtiene utilidades en otros negocios por culpa de los "succionadores de rentas".

**RECUADRO 2.3: Creación del Banco de Desarrollo
para la Producción Nacional (BDPN)
(Título I del expediente No. 14660)**

1. El BDPN estará constituido como una **sociedad anónima de capital público**, y se orientará por criterios de autosostenibilidad, eficiencia y rentabilidad mínima razonable.
2. Los **objetivos** del BDPN serán: a) servir como instrumento de desarrollo que mejore la calidad de vida de los costarricenses, bajo criterios de sostenibilidad que defina el Estado; b) garantizar el crecimiento integral de la producción nacional propiedad de costarricenses; c) garantizar los recursos financieros en el momento, calidad y condiciones necesarias para la producción de alimentos con fines de consumo nacional; d) acelerar el cambio tecnológico que permita la aplicación y utilización de las técnicas más avanzadas para garantizar la eficiencia y competitividad; e) transformar las zonas rurales del país en zonas de desarrollo aprovechando sus ventajas comparativas nacionales e internacionales; f) crear una nueva generación de empresarias, empresarios y jóvenes emprendedores, que asuman responsabilidades, tanto en la toma de decisiones, como en cuanto a los compromisos de honradez, dignidad, solidaridad, respeto y todos los buenos valores que hacen crecer dignamente a una sociedad.

3. Las **funciones** esenciales del BDPN serán: a) promover y otorgar créditos a proyectos productivos e innovadores en casi cualquier sector económico que tengan riesgos que no asuma la banca comercial y requieran de un apoyo especial por un período razonable; b) promover cualquier tipo de programa de desarrollo técnicamente justificado y compatible con la naturaleza técnica de un banco de desarrollo; c) otorgar avales y garantías; d) tener programas de capacitación de estudios de factibilidad, análisis de mercados potenciales, y promover o determinar nuevos canales de comercialización, para lo que podrá i) ofrecer servicios financieros integrados; ii) promover programas de emprendedores, incubación de empresas, encadenamiento productivo, impulsar servicios financieros en asocio a políticas de género; iii) promover la capacitación en las áreas que mejoren la probabilidad de éxito de los proyectos de sus clientes; e) realizar cualquier tipo de acto o contrato que sea compatible con la naturaleza técnica de un banco de desarrollo; f) invertir en acciones comunes o preferentes en el capital de proyectos o empresas propias de su ámbito de acción sin exceder del 2 por ciento de su capital y reservas por proyecto ni el 20 por ciento de ese monto en todas esas inversiones, y con cláusulas de salida o conversión a deuda y no podrá participar en las juntas directivas de esos proyectos; g) servir como instrumento para canalizar subsidios del Presupuesto Nacional previamente girados al Banco y cofinanciar proyectos con otras entidades. Le está prohibido financiar proyectos que constituyan riesgos propios de la banca comercial y proyectos que no tengan viabilidad económica, social y ambiental.
4. El Banco tendrá una Asamblea Nacional y 5 Asambleas Regionales, cada una de estas últimas con sus Consejos Regionales de 12 personas cada uno. La **Asamblea Nacional** estará constituida por los Consejos Regionales y los 10 miembros de la Junta Directiva Nacional y tendrán como principales funciones: a) proponer estrategias de desarrollo a nivel nacional así como medidas preventivas de fenómenos extraordinarios que afecten la economía nacional; b) solicitar la remoción de los miembros de la Junta Directiva, Gerente General o Gerentes Regionales, por mayoría calificada.
5. Las **Asambleas Regionales** estarán integradas por todas las organizaciones de productores de la respectiva región, y sus principales funciones serán las de nombrar a los miembros del Comité Regional y aprobar los planes de desarrollo productivo de la región.

RECUADRO 2.3: Creación del Banco de Desarrollo para la Producción Nacional (BDPN) (Título I del expediente No. 14660) (continuación):

Los **Consejos Regionales** tendrán, además, un miembro nombrado por el Poder Ejecutivo y el Gerente Regional del Banco y sus principales funciones serán: aprobar los planes operativos de la región y las propuestas de desarrollo en programas específicos, refrendar por mayoría calificada los préstamos concedidos, aprobar las reformas operativas del Consejo y de las actividades del Banco en la región y velar por la buena marcha del Banco en su región y asegurar el cuidado de su patrimonio.

6. La **Junta Directiva** estará integrada por el Gerente del BDPN, un miembro designado por el Poder Ejecutivo de las ternas enviadas por los bancos comerciales del Estado, un miembro nombrado por el Consejo de Gobierno, un miembro nombrado por el Banco Central, un miembro designado por el sector laboral de los bancos comerciales del Estado, y los cinco presidentes de los Consejos Regionales. Los miembros de la Junta Directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por la Asamblea General por violación de las disposiciones de la ley, previo expediente administrativo de la SUGEF.
7. Las principales **funciones de la Junta Directiva** serán: a) dirigir la política financiera y económica del BDPN tomando en cuenta las demandas y orientaciones de los Consejos Regionales; b) regular la organización y administración del Banco y dirigir su funcionamiento; c) acordar el presupuesto del Banco y sus modificaciones, aprobar la creación de plazas y sus remuneraciones y los servicios del banco; d) nombrar y remover al Gerente y Auditor, previo debido proceso y en el caso del auditor con informe favorable de la Contraloría General de la República; e) nombrar comisiones, entre ellas las **Comisiones Técnicas** refrendadas por los Comités Regionales, que aprobarán los créditos y fijarán las tasas de interés; f) regular de manera general las operaciones de crédito y establecer las políticas y límites de las diferentes operaciones del Banco, tomando en cuenta las recomendaciones de los Consejos Regionales. Los miembros de la Junta Directiva serán personalmente responsables de su gestión en el Banco hasta con sus bienes cuando sus decisiones hagan incurrir al Banco en pérdidas por dolo o culpa grave.

8. El BDPN se **financiará** de las siguientes fuentes: a) capital social aportado por el Estado y participación minoritaria de bancos comerciales del Estado; b) contratación de empréstitos y colocación de bonos a más de siete años plazo, previa autorización del Banco Central; c) donaciones deducibles del impuesto de la renta; d) aportes de los bancos comerciales del Estado, otras empresas e instituciones públicas y de instituciones internacionales reconocidas; e) créditos contratados con el Banco Central y con entidades bancarias o financieras nacionales o del exterior con garantía del Estado; f) aumentos de capital por: i) decisión de los accionistas que obligará al Ministerio de Hacienda a incluir la partida presupuestaria; ii) capitalización obligatoria de las utilidades netas después de crear las reservas exigidas por ley y por la SUGEF; iii) revaluaciones de activos.
9. El BPDN estará **excluido** de la aplicación de las disposiciones de la Ley de Administración Financiera y la Ley de Presupuestos Públicos; sus presupuestos no tendrán que ser aprobados por la Contraloría General de la República; y gozará de exención de todos los impuestos en las operaciones que realice con sus clientes y para cumplir sus funciones.
10. En su manejo financiero, el BDPN tendrá las siguientes **limitaciones y potestades**: a) tener un apalancamiento máximo de cinco veces su patrimonio; b) no podrá captar recursos del público ni contratar operaciones pasivas a menos de dos años plazo; c) deberá fijar sus tasas de interés y cobros por servicios de tal manera que obtenga utilidades que le permitan no reducir el valor del patrimonio ajustado por la inflación y registrar un crecimiento mínimo razonable al menos similar al de la economía; d) sus créditos deberán tener un expediente en el que se justifique expresamente la naturaleza del proyecto a realizar, el plan de inversión, la viabilidad financiera y las razones por las que se estima que el proyecto tiene riesgos inusuales para la banca comercial, y no podrán individualmente o a nivel de grupo de interés económico exceder del 10 por ciento del capital y reservas; e) las tasas de interés podrán ser fluctuantes y diferenciadas de acuerdo con el riesgo del proyecto; f) podrá vender cartera a su valor real y realizar adecuaciones de salvamento de operaciones de crédito con condiciones favorables de tasa de interés y plazo incluida la condonación parcial de intereses adeudados, siempre que esas condiciones permitan mantener en ope-

RECUADRO 2.3: Creación del Banco de Desarrollo para la Producción Nacional (BDPN) (Título I del expediente No. 14660) (continuación):

ración la unidad productiva o recuperar la inversión, técnicamente justificado y con aprobación previa de la SUGEF; g) no podrá otorgar subsidios con sus propios recursos ni prestar a sus directivos y parientes ni a las sociedades en las que éstos posean más del 15 por ciento del capital y sólo podrá conceder créditos a sus funcionarios administrativos con autorización de la SUGEF.

11. La **SUGEF** realizará una evaluación anual del desempeño del BDPN, sujeto a indicadores objetivos y adecuados a sus fines que se deberán determinar previamente. El informe deberá ser conocido por el Consejo de Gobierno y el Banco Central e incluir recomendaciones. La SUGEF deberá aceptar como ciertos los mecanismos de garantía de créditos concedidos con base en los reglamentos aprobados por los organismos internos respectivos; la SUGEF no aplicará al BDPN los parámetros establecidos para los bancos que captan depósitos del público y su fiscalización se limitará a asegurar que el Banco cumple con los parámetros establecidos en su ley y en las políticas internas dictadas.

El BDPN tendría también elementos desestabilizadores a nivel macro, ya que estaría en capacidad de obtener préstamos directamente del Banco Central, lo que pondría una enorme presión de los grupos de interés antes citados sobre el instituto emisor para conceder préstamos al BDPN. Si bien la composición de la Junta Directiva del Banco Central actualmente hace más inmune a la institución de ese tipo de presiones comparada con la facilidad que tuvieron CODESA y el Consejo Nacional de Producción (CNP) para financiarse en el Banco Central, en operaciones que o no fueron repagadas oportunamente o devengaban intereses bajos o ambas. Lo cierto es que la sola existencia de la autorización es una tentación para ejercer presión política y desestabilizadora sobre el Banco Central.

En resumen, tal y como está planteada, la propuesta de creación del BDPN es altamente inconveniente para los objetivos de promover la eficiencia y estabilidad del sistema financiero nacional.

Propuestas de la estrategia de "reformas parciales" como opción temporal a la estrategia de "privatización y desarrollo"

La estrategia de reformas parciales tiene la ventaja de acomodarse mejor a lo que probablemente es factible alcanzar en las condiciones políticas actuales en el país. Además, puede ser una opción preferible a las estrategias de "estatización y desarrollo", que de ejecutarse podrían introducir mayor ineficiencia e inestabilidad en el sistema financiero nacional. Sería una forma de "ganar tiempo" mientras se modifican las condiciones políticas en el país para que en un futuro se pueda hacer una reforma más integral, en la línea de la estrategia de "privatización y desarrollo", especializando a uno de los tres bancos estatales actuales y vender el resto. Para el autor de este ensayo, esa estrategia de "privatización y desarrollo" es la correcta, pues permite especializar los activos del Estado en funciones donde la acción gubernamental puede ser eficiente en resolver los problemas de externalidades que justifican la llamada banca de desarrollo. Por medio de la venta de los otros activos bancarios, se podría fomentar una mayor competencia y estabilidad en la banca privada y acelerar la mejora en los servicios. Además, el Gobierno podría usar los fondos obtenidos de la venta de los bancos para satisfacer funciones de mayor prioridad que el sector privado no puede brindar en áreas no financieras.²⁷

Fundamentalmente, el proyecto propuesto por el Banco Central en esta línea busca eliminar algunas, más no todas, las discriminaciones entre tipos de bancos que todavía prevalecen en el sistema bancario.²⁸

En el Recuadro 2.4 se presentan las características principales del proyecto de ley propuesto por el Banco Central para mejorar una serie de problemas que enfrenta la banca privada y estatal en el país,

27. Gutiérrez y Bolaños (1999).

28. Es importante resaltar que el proyecto del Banco Central no hace ninguna referencia a la privatización de bancos estatales, por lo que la estrategia de empezar con las reformas parciales como una forma de "comprar tiempo" para esas privatizaciones no forma parte de esa propuesta.

sin modificar en la ley el rol de los bancos comerciales del Estado. Las principales reformas incluidas en este proyecto son:

- **Independencia del Banco Central:** Excluye al Ministro de Hacienda de la Junta Directiva del Banco Central y del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), y amplía el plazo del nombramiento del Presidente del Banco Central a ocho años. Estos cambios culminarían con el proceso de independizar a la Junta Directiva del Banco Central de la injerencia directa del Poder Ejecutivo, lo que consolidaría la independencia de esa institución para conducir la política monetaria y cambiaria y ejercer la función de regulación y supervisión del sistema financiero fuera de las presiones políticas.²⁹
- **Redescuento del Banco Central:** Iguala las condiciones para conceder redescuento entre la banca privada y la banca estatal.
- **Creación del seguro de depósitos:** El proyecto propone crear un seguro de depósitos para los pequeños y medianos depositantes en caso de cese de pagos por un banco. Crea un fondo para los bancos estatales y las mutuales de ahorro y crédito y otro para los depositantes de los bancos privados. Los fondos no son iguales, ya que el de los bancos estatales y mutuales tendría la preferencia de que si los recursos no alcanzan para pagar a todos los depositantes cubiertos por el seguro en el caso de quiebra de un banco o mutual, el Estado tendría que cubrir la diferencia. En el caso del fondo de los depositantes de los bancos privados, se prorratarían los fondos disponibles entre los depositantes, en forma proporcional a los depósitos de cada persona o empresa, y los depositantes perderían la diferencia no cubierta. Esta discriminación probablemente obedezca a la estrategia de no derogar el artículo de la ley actual que establece que "los bancos del Estado gozarán de la garantía plena del Estado". Si bien mantiene una discriminación a favor de la banca estatal, probablemente se justifica por la inviabilidad política de elimi-

29. Véase Bolaños (2000) para una justificación de las razones de la independencia del Banco Central en Costa Rica. Para una discusión de la evidencia reciente de los efectos de la independencia en diferentes tipos de países y un interesante análisis de sus justificaciones, véase Maxfield (1997).

nar esa garantía genérica de Estado a sus bancos comerciales. Un elemento crucial de la propuesta es que la prima que los bancos deberán pagar a los respectivos fondos para cubrir el riesgo de no pago, dependerá del grado de riesgo del banco. Esta relación de la prima con el riesgo, si bien no es fácil de poner en práctica en forma adecuada, es fundamental para evitar los incentivos perversos que un seguro de depósitos tiene sobre las decisiones de los administradores de un banco de correr riesgos mayores, porque hay un fondo que protegerá los depositantes.³⁰ Este ligamen con el riesgo junto con el limitante de que los depositantes grandes y más sofisticados no tendrán un seguro, ayudaría a disminuir el incentivo perverso.³¹

- **Fortalecimiento de algunas de las funciones de la Superintendencia General de Entidades Financieras:** El fortalecimiento y la mejora de las potestades de regulación, supervisión e intervención es un elemento importante para mejorar la estabilidad y eficiencia del sistema bancario y como complemento al seguro de depósitos. Sin embargo, el proyecto debe ampliarse para dar más agilidad a las decisiones del Superintendente, especialmente en los casos de liquidación de bancos y disposición de sus activos y pasivos, donde la acción de las autoridades debe ser rápida especialmente cuando hay que aplicar el seguro de depósitos, eliminándole la apelación ante el CONASSIF, excepto en casos muy calificados. Además, la ley debe modificarse para brindar una protección especial a los superintendentes de manera que no puedan ser demandados en lo personal por cual-

30. Es importante citar una de las conclusiones del análisis empírico de los efectos de los seguros de depósitos en Barth, Caprio y Levine (2001b: p. 35): *"The positive relationship between the generosity of the deposit insurance regime and the likelihood of suffering a crisis is robust to alterations in the control variables... This result is consistent with the view that deposit insurance not only substantially aggravates moral hazard but also produces deleterious effects on bank fragility. The results, moreover, suggest that the adverse incentive effects from deposit insurance overwhelm any stabilizing effects"*. Por otro lado, estos autores tampoco encuentran evidencia de que la regulación y supervisión formal puedan disminuir los efectos perversos de los seguros de depósitos generosos.

31. Una guía para el desarrollo de seguros de depósitos se encuentra en Foro de Estabilidad Financiera (2001).

quier acción, sino que se requiera una autorización de algún tribunal para que la demanda proceda. En todos los casos, la supervisión estatal debería tomar en cuenta la evidencia empírica descrita en el Recuadro 2.2, donde se señala que la supervisión excesiva está relacionada con sistemas financieros menos eficientes y estables.³²

Las reformas propuestas en ese proyecto son necesarias. Sin embargo, también existen algunas omisiones importantes, como son:

- **Indefinición del papel de la banca estatal:** A diferencia de la propuesta de reformas parciales promovida por el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y resumida en el Recuadro 2.5, el proyecto del Banco Central no propone ningún cambio en la legislación para forzar alguna modificación en los objetivos de la banca del Estado entre banca comercial y lo que se ha llamado banca de desarrollo. Si bien la propuesta del BNCR no es conveniente en la forma planteada porque autoriza a los bancos comerciales del Estado a crear una sociedad anónima para llevar a cabo las funciones de banca de desarrollo, otra vez fuera de los controles a las que deben estar sometidas las entidades públicas, podría ser importante que la ley empiece a orientar a los bancos del Estado a las funciones de desarrollo de una manera consistente con la eficiencia y estabilidad financiera.
- **"Peaje" por la autorización a captar depósitos a la vista:** No se elimina esta discriminación,³³ que mantiene una diferencia de costos de fondos entre los bancos privados y estatales y una ineficiencia que se sumaría a los efectos discriminatorios de la mayor cobertura del seguro de depósitos en los bancos estatales y de la garantía genérica del Estado a esa banca. Si hay que mantener una protección a la banca estatal para compensar los problemas de los mayores controles a los que tiene que estar sujeta por manejar fondos públicos, con esa preferencia en los sistemas de seguro de depósito y de garantía estatal debería bastar, por lo cual se debe eliminar este "peaje."

32. Sobre el tema de supervisión prudencial, véase Goodhart *et al.* (1999).

33. Véase la nota de pie 9 de la página 69.

RECUADRO 2.4: Principales disposiciones del Proyecto de Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y a la Ley del Sistema Bancario Nacional (expediente 14.286)

REFORMAS A LA LEY DEL BANCO CENTRAL:

1. Señala una nueva función al Banco Central relacionada con el establecimiento, operación, vigilancia y liquidación del sistema de pagos.
2. Destina parte de las utilidades del Banco Central a conjugar el déficit acumulado del Banco Central, el sobrante lo destina al Gobierno Central; en caso de pérdidas las asumirá el Gobierno Central.
3. Se excluye al Ministro de Hacienda de la Junta Directiva del Banco Central y del CONASSIF. Se nombra al Presidente del Banco por 8 años, previa ratificación de la Asamblea Legislativa.
4. Añade una nueva función a la Junta Directiva del Banco Central: dirigir y regular las operaciones del Fondo de Apoyo a la Garantía de los Bancos Estatales y de las Mutuales de Ahorro y Préstamo y del Fondo de Garantía al Ahorrante.
5. Elimina requisitos a la banca privada para acceder al redescuento, estableciendo igualdad de condiciones con la banca pública.
6. Elimina requisitos a la banca privada para acceder a los préstamos de emergencia por parte del Banco Central en igualdad de condiciones con la banca pública.
7. Limita aún más las posibilidades de financiamiento del Banco Central al Gobierno: únicamente podrá adquirir letras del Tesoro, previo decreto del Congreso que establezca el estado de calamidad nacional.
8. Autoriza al Banco Central a otorgar a los intermediarios financieros facilidades crediticias de corto plazo con el fin de favorecer el adecuado funcionamiento del sistema de pagos. Las condiciones en las que se otorguen dichas facilidades serán determinadas, vía reglamento, por la Junta Directiva del Banco Central.
9. Autoriza al Banco Central a conceder crédito al Fondo de Apoyo a la Garantía de los Bancos Estatales y de las Mutuales de Ahorro y Préstamo y al Fondo de Garantía al Ahorrante. El crédito se podrá

RECUADRO 2.4: Principales disposiciones del Proyecto de Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y a la Ley del Sistema Bancario Nacional (expediente 14.286) (continuación):

otorgar sólo cuando los recursos disponibles por cada uno de esos fondos sean insuficientes para atender oportunamente los depósitos garantizados. El monto máximo que el Banco Central podrá otorgar como crédito a cada Fondo, será el equivalente al valor presente de los aportes esperados para el año siguiente. Este valor será calculado de acuerdo con las tasas de interés vigentes en el mercado. La unidad administrativa del Banco Central que administra los fondos se ocupará de realizar tales cálculos y de actualizarlos periódicamente. Los préstamos que otorgue el Banco Central a los fondos mencionados devengarán una tasa de interés de mercado y deberán ser cancelados, a más tardar un año después de haber sido otorgados. Si esto no ocurriera, el Gobierno deberá incluir en el Presupuesto Ordinario del año siguiente las partidas necesarias para cancelar las obligaciones con el Banco Central.

10. Disminuye el techo del encaje del 15 por ciento al 10 por ciento, y autoriza el pago de intereses sobre esos dineros y a establecerlo a los fondos de inversión de corto plazo. Podrá subirlos hasta el 20 por ciento por períodos no mayores a 12 meses, pagando intereses.
11. Impone una sanción económica equivalente al daño causado a la entidad perjudicada, a la entidad que incumpla disposiciones del reglamento del sistema de pagos y normas asociadas.
12. Elimina la obligación de los bancos para que entre ellos efectúen arreglos o convenios necesarios, incluyendo las tarifas que cada uno cobrará al otro por el servicio, para garantizar el cambio de cheques de los usuarios de cuentas corrientes y la sustituye por el cumplimiento de los plazos establecidos por el reglamento del sistema de pagos.
13. Establece la suspensión o cancelación de la autorización de participar en el mercado cambiario cuando los intermediarios violen las disposiciones de la ley sobre esa materia. Elimina las multas y sanciones a quienes negocien divisas y oro sin ser intermediarios autorizados.

14. Elimina el capítulo referido al Departamento de Fomento de Desarrollo Económico (recursos de FODEIN y FOPEX) del Banco Central.
15. Autoriza a la SUGEF a suministrar información sobre la situación económica y financiera de los bancos a la Junta Directiva del Banco Central y a organismos supervisores similares de otros países, siempre que el organismo supervisor correspondiente esté sujeto a prohibiciones de divulgación de esa información equiparables a las que rigen para la SUGEF.
16. Señala que la SUGEF establecerá y administrará una central de deudores, mediante la cual dará acceso a los intermediarios financieros a la información de los deudores del sistema financiero. La información que otorgue la SUGEF sobre la situación de endeudamiento de un deudor o del solicitante de un crédito, no implicará calificación alguna sobre su solvencia y liquidez, por lo que la SUGEF no será responsable por créditos otorgados por las entidades fiscalizadas con base en la información suministrada.
17. Fortalece las potestades del Superintendente General de Entidades Financieras en caso de irregularidad de una entidad bancaria, se norman las funciones y atribuciones de los interventores de bancos y se dictan normas para los acuerdos de acreedores.
18. Establece que anualmente la SUGEF hará una evaluación del desempeño de cada uno de los bancos comerciales del Estado y rendirá un informe a más tardar el 31 de marzo, con los resultados y eventuales recomendaciones que amerite esa evaluación, al CONASSIF, con copia al Consejo de Gobierno y al Banco Central. Este informe deberá ser conocido por el CONASSIF, por el Consejo de Gobierno y por la Junta Directiva del Banco Central, a más tardar treinta días después de haber sido recibido.
19. Constituye título ejecutivo el documento público o privado en el que conste cualquier obligación o crédito otorgado por un banco o entidad financiera en donde se establezca la obligación de pagar una determinada cantidad de dinero, así como las certificaciones de los saldos de las líneas de crédito en colones o en moneda extranjera, extendidas por un contador público autorizado, la que también servirá como medio para acreditar el saldo adeudado cuando el banco cuente con garantías reales. En estos casos, el banco acreedor podrá accionar contra las personas que aparezcan como obligados en el documento.

RECUADRO 2.4: Principales disposiciones del Proyecto de Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y a la Ley del Sistema Bancario Nacional (expediente 14.286) (continuación):

REFORMAS A LA LEY DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL:

20. Autoriza a las entidades extranjeras a operar sucursales, agencias u oficinas de representación en el territorio nacional previa autorización del CONASSIF, las cuales deberán cumplir requisitos similares a los bancos nacionales. En particular, deben tener un capital asignado por lo menos igual al mínimo fijado para un banco costarricense y estar sujetas a las mismas normas de regulación prudencial.
 21. Crea el Fondo de Apoyo de Garantía de los Bancos Estatales y de las Mutuales de Ahorro y Préstamo y el Fondo de Garantía de los Ahorrantes. Estos fondos asegurarán los depósitos en cuenta corriente, de ahorro a la vista, los certificados de depósito o inversión a plazo, los depósitos judiciales y los certificados de depósito o inversión a plazo ya vencidos, nominativas y hasta un total equivalente a 2,5 veces el ingreso nacional per cápita del año transanterior, pertenecientes a personas físicas o jurídicas no relacionadas con la propiedad del banco que esté en quiebra. Los bancos y mutuales harán aportes a sus fondos respectivos de acuerdo con su riesgo, calculado por la SUGEF, y oscilarán entre el 0,0225 por ciento y el 0,1875 de los saldos en esos depósitos. En el caso del Fondo de los bancos estatales, si los recursos del Fondo no alcanzan, el Estado cubre la diferencia. En el Fondo de Garantía de los Ahorrantes de los bancos y financieras privadas, se pagará en forma prorrateada hasta donde alcancen los recursos del Fondo.
- **Calificación de oferta pública:** Obligar a los bancos privados y estatales a mantener emisiones de oferta pública que tengan calificación de riesgo, para que el público reciba esa información y actúe con base en ella. Esto se justifica como complemento al seguro de depósitos y como una obligación de los bancos, estatales o privados.

- **Flexibilidad de contratación en los bancos comerciales del Estado:** Es conveniente añadir al proyecto una serie de planteamientos de los bancos comerciales del Estado para introducir cierta flexibilidad en las normas de contratación que les permitan competir mejor con la banca privada, en el tanto no se especialice a estos bancos en bancos de desarrollo o se privaticen.

En conclusión, la opción de reformas parciales tal y como está planteada en el proyecto de ley promovido por el Banco Central, puede mejorarse. Sin embargo, sigue siendo cuando mucho un "segundo mejor" a la espera de un cambio en el entorno político que permita reformas más integrales en la línea de la estrategia de "privatización y desarrollo", dados los inconvenientes señalados a la estrategia alternativa de "estatización y desarrollo".

RECUADRO 2.5: Proyecto de Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, y de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Expediente No. 14.199.

Las principales propuestas de reforma de este proyecto son:

REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL:

1. Establece que los bancos comerciales de Estado son instituciones autónomas regidas por el derecho público, pero en su actividad bancaria las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia sólo podrán emanar de sus respectivas Juntas Directivas.
2. Los bancos serán autónomos en materia crediticia y de inversiones y sus decisiones se basarán exclusivamente en criterios técnicos y de evaluación del riesgo.
3. Adiciona el capítulo de banca de desarrollo, en donde se autoriza a los bancos comerciales del Estado y al Banco Popular a crear sociedades anónimas en donde el capital social podrá ser total o mayoritariamente de los bancos y, cuando el capital social sea mixto, la mayoría equivalente a un 51 por ciento será propiedad exclusiva de los bancos comerciales del Estado o del Banco Popular, el restante 49 por ciento puede ser adquirido por socios estratégicos calificados en esta actividad, sean nacionales o internacionales. Estas sociedades tendrán una organización, contabilidad y operaciones separadas a las del banco o entidades propietarias.

4. Señala que el capital social de la sociedad que realice la actividad de banca de desarrollo en cada banco estará integrado al menos con las carteras de crédito que cada banco tenga en sus secciones de Juntas Rurales de Crédito Agrícola o Juntas de Crédito al Pequeño Agricultor, sin perjuicio de cualquier otro aporte patrimonial que autorice la Junta Directiva de cada banco en cualquier otro tipo de activos.
5. Indica que en el caso del BNCR, el capital de la sociedad que constituya para desarrollar la actividad de banca de desarrollo estará constituido por las operaciones actuales y las carteras activas y pasivas de su Departamento de Crédito Rural y las relacionadas con las oficinas de crédito rural al pequeño agricultor, los programas de micro, pequeña y mediana empresa, la banca de segundo piso y todas aquellas actividades orientadas hacia estos aspectos.
6. Compete a las sociedades creadas como banca de desarrollo diseñar e implementar programas de crédito y servicios integrales dirigidos a las micro, pequeñas y medianas empresas, promover programas emprendedores, incubación de empresas, encadenamientos productivos, creación de nuevos mercados, entre otros.
7. Dispone que la SUGEF podrá establecer normas prudenciales a las sociedades que desarrollen banca de desarrollo diferentes a las aplicables a la banca comercial. Además, estas sociedades estarán exentas del pago de todo tributo, carga o impuesto vigente.
8. También establece que las sociedades que desarrollen banca de desarrollo en sus operaciones activas y pasivas deberán ser auto sostenibles, rentables y eficientes y en sus políticas crediticias se regirán por las disposiciones emanadas de la SUGEF, siempre que la naturaleza de la actividad lo permita. Dependiendo del origen de los recursos podrán financiar programas de crédito especiales con tasas de interés diferenciadas, podrán establecer plazos de amortización, requisitos de formalización y garantías más flexibles, de acuerdo con las normas que establezca la SUGEF.
9. Dispone que la SUGEF establecerá y administrará un Sistema Central de Deudores que tendrá toda la información crediticia de los deudores de las entidades supervisadas y que, para evitar pérdidas en la concesión de los créditos, las entidades financieras deberán consultar obligatoriamente dicha central.

Principales propuestas de reforma al mercado de valores y los cambios en los sistemas de pensiones complementarias

Como se mencionó en la primera sección, el mercado de valores se ha venido concentrando en la negociación de títulos de deuda pública y de participaciones en fondos de inversión y, más recientemente, en la oferta de servicios de inversión en mercados internacionales. Una discusión importante en la estrategia que se sigue en el desarrollo de este mercado tiene que ver con las oportunidades potenciales que brinda el surgimiento reciente del sistema obligatorio de pensiones complementarias. Las opciones que se plantean son:

1. **Concentrar los esfuerzos en desarrollar el mercado de deuda pública:** la gestión eficiente de la deuda pública del Gobierno Central y del Banco Central ha sido una de las tareas prioritarias en la reforma del mercado de valores en los años recientes. El déficit fiscal persistente, incluido el del Banco Central, y la ineficiente gestión de la deuda interna de esas entidades realizada hasta hace algunos años, llevaron a asignar una alta prioridad a establecer condiciones, en el mercado de valores, para mejorar la liquidez, ampliar los plazos de captación y reducir los costos de esa deuda. Los resultados han sido parciales aunque satisfactorios en algunos campos. La deuda interna del Gobierno Central y del Banco Central se coloca hoy en emisiones estandarizadas y esto está ayudando, paulatinamente, a construir una curva de rendimientos que sería la referencia para la fijación de los precios en los mercados primarios y secundarios de los títulos valores de todo tipo, estatales o privados. Sin embargo, se plantea que el proceso de reforma continúe en las siguientes líneas:³⁴
 - a) Aumentar la continuidad de los plazos de colocación de las emisiones primarias del Gobierno Central y Banco Central para tener una curva de rendimiento lo más completa posible: esto requiere que el Gobierno esté dispuesto a invertir en la formación de un mercado local de largo plazo, por medio de la co-

34. Para mayor detalle de esta estrategia, véanse los artículos en Rodríguez (1997) y García Kilroy (1998).

locación de títulos con costos relativamente altos al principio que compensen la iliquidez inicial de esas captaciones, pero que permitan eventualmente construir un mercado secundario profundo y líquido (con alta rotación) que baje los premios por liquidez en esos plazos.

- b) Mejorar el sistema de distribución de los títulos de deuda pública del Gobierno Central y Banco Central, mediante el aumento del número efectivo de entidades participantes en la subasta de esos títulos, especialmente al nivel de mayoristas diferentes de los puestos de bolsa (minoristas) y en mercados *over the counter*, y gradualmente sustituir la intermediación cara que realizan los bancos estatales en la inversión en deuda del Gobierno y Banco Central por fuentes más baratas;³⁵ y buscar que los fondos de inversión puedan convertirse en los mecanismos para que los inversionistas medianos y pequeños puedan invertir (indirectamente) en bonos de la deuda pública interna, sin tener que echar atrás en la estandarización y desmaterialización de las emisiones.
- c) El Gobierno debe abandonar la política de tratar de colocar sus emisiones de deuda externa en los mercados internacionales sólo a compradores extranjeros. No sólo es un objetivo imposible de lograr, sino que también encarece innecesariamente las colocaciones al pagar tasas de interés más altas al excluir a compradores nacionales que de todas maneras terminan comprando partes importantes de las emisiones en el mercado secundario, con premios que podría ganarse el Gobierno en el mercado primario.

35. Los bancos del Estado captan recursos relativamente baratos del público y los invierten en bonos del Gobierno y del Banco Central con una mayor rentabilidad, y obtienen una ganancia que encarece el costo de la deuda interna. El Gobierno y el Banco Central podrían buscar rutas para captar directamente esos depósitos del público y ahorrarse el costo de intermediación de la banca estatal. Evidentemente, los bancos estatales tendrían menores utilidades, por lo que el proceso debe hacerse en forma gradual a una velocidad que depende de las decisiones de reforma bancaria, especialmente del papel que se le vaya a dar a esos bancos.

- d) Modificar la Ley de Mercado de Valores para eliminar el monopolio concedido a los puestos de bolsa para negociar títulos valores sujetos a oferta pública, lo que no sólo es un monopolio indebido, sino que se ha convertido en una limitante para el desarrollo de otros mercados como el de liquidez entre bancos con base en los títulos de su propiedad en custodias centralizadas.
2. **Promover el uso de recursos canalizados por medio de las operadoras de pensiones complementarias (OPC) para crear demanda por títulos (deuda y acciones) de emisores privados no financieros:** esta opción no es sustituta, sino más bien complementaria de la anterior, ya que un mercado de valores eficiente de títulos privados requiere de un mercado eficiente de deuda pública. Como se mencionó en la primera sección, los montos que pronto estarán manejando las OPC van a representar cantidades muy importantes del ahorro nacional. Por lo tanto, se plantea la opción de buscar promover la emisión de valores privados como una forma de diversificar las carteras de las OPC. La discusión sobre esta opción está en la velocidad a la que puede desarrollarse este mercado de emisiones privadas. Para algunos especialistas, mientras no exista un mercado eficiente en la gestión de la deuda pública, el mercado de emisiones privadas no es económicamente viable, por lo que los esfuerzos deben centrarse en lograr desarrollar los mercados eficientes de la deuda del Gobierno y el Banco Central. Para otros, más bien deben buscarse formas de lograr que haya oferta de emisiones privadas de entidades no financieras que capten parte de los recursos de las OPC, además de los que captarán los intermediarios financieros que sí tienen presencia en el mercado de valores. Probablemente, la estrategia por seguir debería incluir un grado de fomento a las emisiones privadas de emisores no financieros, para que exista un efecto de demostración sobre el sector privado en la captación de fondos ante una oferta de recursos de largo plazo de las OPC.
3. **Mejorar las reglas del gobierno corporativo de las empresas:** se trata de introducir en Costa Rica una serie de reformas para mejorar la capacidad de "gobierno" de las corporaciones priva-

das, de manera que aumente su capacidad de participar en los mercados públicos de valores para colocar instrumentos de deuda y acciones, a costos competitivos y con credibilidad y protección para los inversionistas minoritarios.³⁶

4. **Abrir el mercado de seguros:** el monopolio actual no tiene justificación ni desde el punto de vista económico ni del de protección a los asegurados que se usó para constituir ese monopolio a favor de la compañía estatal, el Instituto Nacional de Seguros (INS). El proceso de apertura debería ser gradual y empezar con la creación de la Superintendencia de Seguros que velaría por la protección de los participantes; darle a esa entidad un período de 2 a 3 años para establecerse y luego abrir el mercado a aseguradoras privadas locales e internacionales. Eventualmente, una vez que se hayan consolidado las aseguradoras privadas, se podría privatizar el INS.³⁷

En conclusión, las reformas en el mercado de valores y en de las OPC deben ir orientadas a mejorar la gestión de la deuda pública y a buscar formas para que paulatinamente las OPC puedan invertir en valores de deuda y valores accionarios de emisores privados.

Principales propuestas de reformas para la estabilidad macroeconómica

Las principales reformas macroeconómicas que ayuden a mejorar la estabilidad y eficiencia del sistema financiero nacional giran alrededor de los problemas fiscales del Gobierno Central y el Banco Central. Estos déficit han llevado a la acumulación de un nivel de deu-

36. Véase Bolaños (1999), Caballero (2000), La Porta y otros (1998, 1999 y 2000), y La Porta y Wolfenson (2000).

37. Como parte del "provincialismo" de estas discusiones en algunos sectores de la sociedad costarricense, el tema de qué hacer con los bomberos de Costa Rica se plantea como un serio obstáculo a este proceso. En realidad, una opción de lo que habría que hacer es, independizar a los bomberos del INS y establecer un cargo sobre las primas de todos los seguros de incendio y, darle esa recaudación a la nueva entidad bajo la fiscalización de la Superintendencia de Seguros.

da interna y externa que amenaza la estabilidad de la economía en general y del sistema financiero en particular, especialmente si se presentan *shocks* internos o externos que aumenten los efectos de una crisis fiscal en el sector financiero o a la inversa.

Por razones de espacio no es posible ahondar en las interrelaciones entre estas variables. A continuación se presenta un resumen de los posibles detonantes de crisis y sus soluciones.³⁸

1. **El alto y creciente déficit fiscal:** este déficit no sólo puede llevar a niveles insostenibles de deuda pública si la economía crece a tasas bajas y las tasas de interés reales pagadas sobre la deuda continúan llegando a niveles altos, sino que también provoca una fragilidad en el Banco Central que, por su desbalance financiero, enfrenta un costo muy alto para acumular reservas monetarias internacionales que permitan hacer frente a *shocks* externos o a problemas temporales de corridas sobre los depósitos bancarios. La solución obvia es reducir el déficit fiscal y convertirlo en un superávit, flexibilizar el uso de los instrumentos fiscales con la eliminación de las asignaciones presupuestarias con destino específico, acelerar la caída del saldo de la deuda pública con la venta de activos estatales, y capitalizar al Banco Central.³⁹
2. **Sistema de minidevaluaciones:** el sistema cambiario de Costa Rica viene siguiendo el sistema de minidevaluaciones o *crawling peg*, como una manera eficiente de enfrentar la presión inflacionaria provocada por el financiamiento monetario de parte del déficit del Banco Central sin provocar una crisis de balanza de pagos. Este sistema introduce una inercia inflacionaria y puede hacer que el sistema sea inestable frente a *shocks* que requieran de cambios discretos en el tipo de cambio para ajustarlo a un nuevo nivel de equilibrio. La propuesta es buscar algún sistema más flexible mientras el país logra resolver su problema fiscal y de endeudamiento público.⁴⁰

38. Para mayor detalle véase Bolaños (1999), Caballero (2000), Delgado (1997), Fondo Monetario Internacional (2001), González (2001), Jiménez (1998 y 1999) y Lizano (1999.b).

39. Hoffmaister y otros (2000).

40. Flores (2000a y 2000b), Fondo Monetario Internacional (2001) y Paiva (2001).

3. **La creciente dolarización de las operaciones financieras en Costa Rica:** este fenómeno presenta un riesgo debido al desfase de monedas entre activos y pasivos en los intermediarios financieros, pero sobre todo por el riesgo de deudores de los bancos con créditos expresados en moneda extranjera sin tener ingresos o activos en esa moneda ante una fuerte devaluación no esperada.⁴¹ Ante una crisis cambiaria, estos deudores podrían no estar en capacidad de pagar a los bancos. Fuera de proponer un sistema cambiario con un tipo de cambio menos predecible, que puede tener otros costos, en la medida en la que las entidades bancarias paralelas y las *offshore* vayan siendo sometidas a una regulación similar a la de los bancos locales, se podrían establecer mayores reservas a ese tipo de créditos. El problema de hacerlo en la banca local sin que la banca paralela u *offshore* tenga reglas similares, es que el riesgo no se disminuya y únicamente se traslade de los bancos locales a los *offshore*. Evidentemente este problema lleva a la discusión sobre la conveniencia o inconveniencia de la dolarización formal de la economía costarricense. Dados los problemas de déficit fiscal sostenido, alta deuda pública, inflexibilidad en los instrumentos fiscales y monetarios, parece no ser conveniente plantear esa dolarización formal, por lo menos hasta tanto no se eliminen esos problemas.⁴²
4. **Regulación y Supervisión de la banca paralela u *offshore*:** aprovechar las presiones internacionales para someter a la banca paralela u *offshore* a una regulación y supervisión prudencial por lo menos similar a la aplicada a la banca local, (con visitas *in-situ* de los supervisores y convenios de intercambio de información, para que los supervisores puedan conocer razonablemente la situación financiera de las entidades financieras de un grupo financiero y, esto reduzca la probabilidad de manejos riesgosos en los bancos locales y *offshore* y el contagio de uno a otro) con posibilidades de crisis sistémicas. En el Recuadro 2.6 se presenta un resumen de algunas de las presiones internacionales relacio-

41. Si la devaluación se anticipa, aumentarán las tasas nominales de interés en colones y posiblemente también las reales. No es claro que en estos casos el deterioro de la capacidad de pago de los deudores se deteriore más en préstamos en dólares que en colones. El autor agradece a Edna Camacho este argumento.

42. Véanse los artículos sobre dolarización en Jiménez (1999: pp. 165-212).

nadas con la regulación y supervisión financiera de los centros *offshore*.

5. **La falta de adecuados accesos a recursos de liquidez internacional:** especialmente en épocas de crisis, el sistema financiero costarricense no tiene adecuadas fuentes de financiamiento, tanto en las entidades públicas (bancos estatales, Banco Central, Ministerio de Hacienda) como en privadas. Como alega Lizano (1999b), parte del problema radica en ser un país pequeño que no puede causar crisis en los mercados internacionales. Sin embargo, tanto las reservas monetarias internacionales relativamente bajas originadas en el problema del desbalance financiero del Banco Central como la falta de nexos con los mercados financieros internacionales, limitan la capacidad del sistema financiero para ayudar al resto de la economía a amortiguar los efectos de *shocks* internos o externos, y esto normalmente produce serias restricciones crediticias y exacerba los efectos en la producción, el empleo y la inversión de esos *shocks*. La solución a este problema es complejo y requiere la participación de organismos financieros internacionales. Por un lado, el reingreso del Gobierno de Costa Rica a los mercados internacionales de bonos iniciada en 1998 es parte de la solución en el tanto la percepción de riesgo del país mejore; es decir, en el tanto ese nuevo endeudamiento externo no se convierta en una excusa para no realizar las reformas internas necesarias para mejorar la estabilidad macroeconómica y financiera y aumentar el crecimiento de la economía. Lamentablemente, esto es lo que hasta ahora ha sucedi-

43. La calificadora de riesgo Standard & Poor's señala como parte de las debilidades de la economía costarricense que inciden en su calificación de riesgo de "grado especulativo" (BB) la siguiente: "El deterioro de las cuentas externas y el resultante impacto en la economía general de Costa Rica. Los amplios desequilibrios externos. El actual déficit de la cuenta corriente se amplió al 5 por ciento del PIB en el 2000 y continuó alrededor del mismo nivel en el 2001 al caer las exportaciones, especialmente de semiconductores, y permanecer elevadas las transferencias de ganancias. Este mayor déficit en las cuentas corrientes también ha conducido a un deterioro de los indicadores de liquidez externa, elevándose el déficit de financiamiento bruto sobre las reservas a alrededor del 222 por ciento en 2001 de alrededor del 176 por ciento en 1999. Se prevé que este deterioro continúe a comienzos del año 2002." (Standard & Poor's, 2002b).

do.⁴³ Por otro lado, debe autorizarse al Banco Central a abrir líneas de financiamiento de liquidez en el exterior. Estas están limitadas por el abuso del financiamiento externo que hizo el Gobierno vía el Banco Central en los años setenta del siglo pasado y que fue una de las razones de la crisis de deuda externa de 1980-81. Finalmente, una de las tareas más difíciles es establecer fuentes directas de liquidez con instituciones financieras internacionales, estatales, privadas y multilaterales. Esto requerirá no solo la acción del Gobierno de Costa Rica, sino también la de otros países pequeños y de organismos multilaterales como el FMI, el BIRF y BID.⁴⁴

2.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La agenda de reformas financieras para el inicio del siglo XXI gira principalmente alrededor de los temas de cómo nivelar las reglas de operación en el mercado bancario y definir el papel de la banca comercial del Estado, cómo acelerar los cambios en el mercado de valores para mejorar la gestión y bajar el costo de la deuda pública interna, cómo aprovechar la intermediación del sistema de pensiones complementarias para aumentar la oferta de fondos de largo plazo para las empresas privadas en Costa Rica y cómo mejorar la estabilidad macroeconómica para disminuir la probabilidad de ocurrencia de crisis que afecten al sistema financiero y que, a la vez, las crisis originadas en el sistema financiero sean menos probables y cuando ocurran tengan menores efectos desestabilizadores en el resto de la economía.

La principal recomendación indica no caer en las estrategias que proponen la transformación de los bancos estatales en sociedades anónimas, porque eso los sacaría de los controles necesarios en entidades públicas y no sólo puede encarecer la intermediación financiera sino aumentar la inestabilidad del sistema, por las pérdidas de patrimonio que pueden darse sin los controles adecuados. Si no es factible especializar a un banco del Estado en funciones legítimas de banca de desarrollo, y no se puede privatizar el resto, la mejor estra-

44. Bolaños (1999) y Caballero (2000).

RECUADRO 2.6: Presiones internacionales para la regulación y supervisión de los bancos offshore

A continuación se presenta una selección de las opiniones de algunos organismos y entidades internacionales sobre la necesidad de mejorar la regulación y supervisión en los centros de banca offshore:

1. El Foro para la Estabilidad Financiera, organismo creado por el G7 con una secretaría en Basilea en el Banco Internacional de Pagos: *"In reviewing progress by offshore financial centres (OFCs) in strengthening their supervisory, regulatory, information sharing and cooperation practices, FSF members underscored the heightened importance for all jurisdictions, including OFCs, of enhancing their implementation of international standards to strengthen the international financial system and of contributing to the global effort to combat terrorism financing. FSF members recalled that the FSF grouping of OFCs issued in May 2000⁽⁴⁵⁾ aimed to encourage OFCs to implement international standards and assist in setting priorities for IMF assessments. Such assessments have been completed in a number of OFCs and are underway in many others. Good progress by some OFCs in improving their implementation of international standards was generally seen by FSF members on many fronts. Other OFCs are lagging behind. The FSF will regularly consider progress by OFCs, drawing on supervisory experiences gathered through contact meetings, IMF assessment results publicly disclosed by OFCs and periodic updates by the IMF"* (Foro de Estabilidad Financiera, 2002).

2. Sobre los centros offshore evaluados, el Foro indicó: *"On the basis of these considerations, the FSF will draw public attention to those OFC's that give cause for serious concern, while it may also point out positive developments by OFCs as a model for others. It welcomed the acceleration of the IMF's OFC assessment program, and noted that those OFCs wanting to undertake assessments can now do so in a timely fashion. In that context, FSF members: a) welcomed the efforts made by Cyprus, Gibraltar and Panama, which have undertaken and publicly disclosed the results of their IMF assessments (available at www.imf.org), and encouraged them to implement the IMF's recommendations as quickly as possible; b) encouraged those OFCs –Anguilla, Barbados, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Cook Islands, Guernsey, the Isle of Man, Jersey, Labuan*

(Malaysia), Liechtenstein, Malta, Marshall Islands, Mauritius, Monaco, Netherlands Antilles, Samoa, the Seychelles, the Bahamas, the Turks and Caicos, and Vanuatu— which have agreed to schedule IMF assessments under Module 2 in 2002, to disclose publicly their results when the assessments have been completed, as well as the action plans they develop to implement the recommendations; and, **c)** urged strongly those OFCs that have not yet scheduled an IMF assessment—Antigua and Barbuda, Nauru, Niue, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines— to indicate to the IMF as soon as possible their willingness to undertake an assessment by end 2003.” (Foro de Estabilidad Financiera, 2002).

3. El Fondo Monetario Internacional: “IMF Board Reviews Issues Surrounding Work on Offshore Financial Centers”: “Directors recognized that the provision of properly supervised and well-regulated international financial services in developing countries can contribute to economic growth and diversification in many small economies. They noted that only limited evidence is available thus far on the direct risks posed by offshore financial centers and offshore financial vehicles for the global financial system. However, Directors considered that where standards of financial supervision are inadequate and comprehensive risk analysis is hampered by a lack of reliable data on the activities of OFCs, there can be potential risks for financial stability that the IMF must take into account. A number of Directors encouraged further assessment of the potential systemic risks posed by OFCs.” (FMI, 2000).
4. El Financial Action Task Force on Money Laundering (**FATF**) o Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (**GAFI**): en su reporte de junio de 2002 sobre los países no cooperadores: “**JURISDICTIONS REVIEWED IN 2001 BUT NOT FOUND TO BE NON-COOPERATIVE**”...**COSTA RICA**... 77. Costa Rica has recently strengthened its anti-money laundering system, including enacting Law 8204 in December 2001. This legislation expands the predicate offences for money laundering beyond drug trafficking to include all serious crimes. The legislation strengthens Costa Rica's ability to cooperate internationally by granting Costa Rica's financial intelligence unit explicit authority to share any information it receives with a wide range of judicial and administrative authorities, including foreign FIUs. 78. Costa Rican financial institutions are subject to money laundering requirements that include customer identification, record-kee-

ping, and suspicious transaction reporting. Costa Rica also allows foreign-domiciled banks to operate as part of Costa Rican financial groups; banking regulations require that they be incorporated from jurisdictions that have adequate powers to engage in information exchange agreements. When these foreign institutions conduct business within Costa Rican territory, such business must be conducted through regulated Costa Rican institutions pursuant to a service contract. 79. The FATF found several deficiencies, including the absence of specific sanctions against financial institutions that fail to report suspicious transactions, even if some general penal provisions do apply. In addition, the FATF remains concerned that foreign domiciled financial institutions operating as part of Costa Rican financial groups are not subject to a formal licensing process in Costa Rica, and the extent to which they are subject to supervision with regard to anti-money laundering requirements in unclear." (FATF 2002: pp. 16-17).

5. Standard and Poor's, calificadora de riesgo: La calificadora Standard & Poor's, en su revisión de la calificación de deuda soberana de Costa Rica de enero de 2002 señaló: "Despite the relatively recent strengthening of banking regulations and supervision, an important risk remains the lack of information regarding the large parallel banking system. Because consolidated financials are not available for the entire banking system it is impossible to measure the level of problem assets across both domestic and parallel banks. Thus, domestic banks may transfer problem loans to parallel banks in order to improve their reported asset quality; or, conversely, they may transfer nonperforming loans to the domestic banks in order to reduce their reported asset quality or tax liability. Regulatory changes in late 1997 required financial groups to submit consolidated financial statements (which include offshore branches as well as brokerage houses and other nonbank financial institutions), but regulators do not have the ability to confirm the information presented (because offshore banks are not subject to supervision by SUGEF, the Banking Superintendency) and reporting remains incomplete. The Banking Superintendency has successfully negotiated an accord with the Republic of Panama to have access to the country's offshore accounts, and is also seeking one with Grand Cayman. New regulations to obtain information about the activities of financial conglomerates, including offshore operations, were a positive step in improving banking supervision." (Standard & Poor's, 2002a).

tegia de reforma bancaria serán las reformas parciales que nivelen a lo máximo las condiciones de competencia y supervisión.

En la parte macroeconómica es necesario eliminar los riesgos latentes en la eventualmente explosiva deuda interna y en las bajas reservas monetarias internacionales que pueden magnificar los efectos de crisis o *shocks* financieros, y tener un sistema cambiario con mayor flexibilidad al actual para ayudar a enfrentar *shocks* externos sin agravar los problemas financieros.

Finalmente, es importante continuar con los esfuerzos para que la regulación y la supervisión de la banca paralela y la *offshore* sea por lo menos similar a la que enfrenta la banca local, en la medición y control de los riesgos consolidados de los grupos financieros y fortalecer las potestades de la SUGEF para actuar con más rapidez ante la liquidación y disolución de bancos en estado de quiebra y bajo el funcionamiento de sistemas de seguro de depósito con primas que reflejen el riesgo del banco.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCHIAN, ARMEN A. (1965). "Some Economics of Property Rights", reproducido en *Economic Forces at Work: Selected works by Armen A. Alchian* (1977), Indianapolis: Liberty Press, pp. 816-829.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA (1997). *Informe de la Comisión Especial sobre el Banco Anglo Costarricense: Tres informes*, comisión especial para investigar las irregularidades ocurridas en el Banco Anglo Costarricense, San José, Costa Rica: Editorial EUNED.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS) (1996). "The Supervision of Cross-Border Banking. A report by a working group comprised of the members of the Basle Committee on Banking Supervision and the Offshore Group of Banking Supervisors". Mimeo. Basilea, octubre.
- BARTH, JAMES R., GERARD CAPRIO, JR., and ROSS LEVINE (1998). "Financial Regulation and Performance: Cross Country Evidence", *Policy Research Working Paper*, No. WPS 2037, Banco Mundial, mimeo, noviembre.
- _____ (2000). "Banking systems around the globe: Do regulation and ownership affect performance and stability?", *Policy Research Working Paper*, No. WPS 2325, Banco Mundial, mimeo, febrero.
- _____ (2001a). "The Regulation and Supervision of Banks Around the World. A New Database", *Policy Research Working Paper*, No. WPS 2588, Banco Mundial, mimeo, abril.
- _____ (2001b). "Financial Bank regulation and Supervision. What Works Best?", *Policy Research Working Paper*, No. WPS 2725, Banco Mundial, mimeo, noviembre.
- BOLAÑOS ZAMORA, RODRIGO (1993). "Apuntes para la reforma bancaria. Objetivos, problemas y restricciones", en González y Vargas (1993), pp. 275-321.

- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2001). "Costa Rica. Staff Report for the 2001 Article IV consultations", mimeo, Washington, D. C., junio.
- _____ (2000). News Brief 00/62, 26 julio.
- FORO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (2001). "Guía para el desarrollo de sistemas efectivos de seguros de depósitos", traducción del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, México, setiembre.
- _____ (2002). Public Releases. Seventh Meeting of the Financial Stability Forum, Hong Kong, 25-26 March. <http://www.fsforum.org/Press/P20020326.html>
- GARCÍA KILROY, CATIANA, editora (1998). *Apuntes para la liquidación de valores*, San José, Costa Rica: Superintendencia General de Valores.
- GONZÁLEZ VEGA, CLAUDIO (1993). "Banca de desarrollo o servicios financieros para el desarrollo", en González y Vargas (1993), pp. 417-458.
- _____ (2001). "Reformas financieras en la década de los noventa: logros y retos inesperados", *Serie de documentos 3*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- GONZÁLEZ VEGA, CLAUDIO y THELMO VARGAS MADRIGAL, editores (1993). *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y propuestas*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- GONZÁLEZ VEGA, CLAUDIO y EDNA CAMACHO MEJÍA, editores (1994). *Regulación, competencia y eficiencia en la banca costarricense*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- GOODHART, CHARLES, PHILLIP HARTMAN, DAVID LLEWELLYN, LLILIANA ROJAS SUÁREZ y STEVEN WEISBROD (1999). *Financial regulation. Why, how, where now?*, Londres: Routledge.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, FRANCISCO DE PAULA y RODRIGO BOLAÑOS ZAMORA (1999). "El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuesta de reforma", *Serie de Financiamiento del Desarrollo*, No. 77, Santiago: Comisión Económica para América Latina, marzo.
- HOFFMAISTER, ALEXANDER, MARIO ROJAS SÁNCHEZ, MANRIQUE SÁENZ, MARIANO SEGURA y EDWIN TENORIO (2001). "Solvencia del sector público global: una exploración empírica preliminar para Costa Rica", *Nota de Investigación 04-41*, División Económica, Banco Central de Costa Rica.

- JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, RONULFO (1993). "Reformas recientes al sistema financiero", en González y Camacho (1993), pp. 59-180.
- _____. editor (1998). *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes*. San José, C.R.: Academia de Centroamérica.
- _____. editor (1999). *Costa Rica: Una economía en recuperación*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- _____. editor (2000). *Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- LA PORTA, RAFAEL, FLORENCIO LÓPEZ-DE-SILANES, y ANDREI SHLEIFER y ROBERT VISHNY (1998). "Law and finance", *Journal of Political Economy*, vol. 106, pp. 1113-1155.
- _____. (1999). "Investor protection: origin, consequences and reform", *Discussion Paper*, No. 1882, Cambridge, MA.: Harvard Institute of Economic Research, octubre.
- LA PORTA, RAFAEL y DANIEL WOLFENSON, (2000). "Investor protection and equity markets", *Discussion Paper*, No. 1906, Cambridge, MA: Harvard Institute for Economic Research, octubre.
- LA PORTA, RAFAEL, FLORENCIO LÓPEZ-DE-SILANES, y ANDREI SHLEIFER (2000). "Government Ownership of Banks", *Discussion Paper*, No. 1890, Cambridge, MA. Harvard Institute of Economic Research, febrero.
- LIZANO, EDUARDO (1993). "El sistema financiero: retos y perspectivas", en González y Vargas (1993), pp. 201-222.
- _____. (1997). *Deuda interna: documentos, notas y comentarios*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- _____. (1999). *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica. 1982-1994*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- _____. (1999b). "Países pequeños en períodos de dificultades financieras internacionales", *Boletín*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, mayo-junio, pp. 117-123.
- _____. (2000). "Política económica y desarrollo nacional", en Jiménez (2000), pp. 179-220.
- _____. (2001). "Al finalizar el año 2000", mimeo, febrero.
- LORÍA, MIGUEL (2000). "Las reformas financieras en 1999", en Jiménez (2000), pp. 65-92.

- LONG, MILLARD (1992). "Development banks", en Peter Newman, Murray Milgate y John Eatwell (1992) *The New Palgrave Dictionary of Money & Finance*, Londres: The Macmillan Press Limited, pp. 656-658.
- MAXFIELD, SYLVIA (1997). *Gatekeepers of growth. The international political economy of central banking in developing countries*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- MUÑOZ GONZÁLEZ, KATHIA, BERNARDITA REDONDO G., JOSÉ ALBERTO SOLÍS G. y MARTHA SOTO BOLAÑOS (2001). "Intervención y quiebras de intermediarios financiero en Costa Rica. 1985-2001", *Memo-rando de la División Económica del Banco Central de Costa Rica*.
- PAIVA, CLAUDIO (2001). "Competitiveness and the equilibrium exchange rate in Costa Rica", *Working Paper*, No. WP/01/23, Fondo Monetario Internacional, febrero.
- Proyecto de ley No. 14.199 (2000). "Reformas a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, y de la Ley del Impuesto sobre la Renta", presentado por varios diputados con recomendaciones del Banco Nacional de Costa Rica, Comisión Permanente de Asuntos Económicos, diciembre.
- Proyecto de ley No. 14286 (2001). "Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, y otras leyes", presentado por el Poder Ejecutivo con las recomendaciones de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, marzo.
- Proyecto de Ley No. 14660 (2002). "Banco de Desarrollo para la producción nacional y transformación de los bancos comerciales del Estado en sociedades anónimas", presentado por varios diputados, Comisión Permanente de Asuntos Económicos, mayo.
- RODRÍGUEZ ECHEVERRÍA, MIGUEL ANGEL (1993). "Modernización del sistema financiero costarricense", en González y Vargas (1993), pp. 323-342.
- RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO, editor (1998). *Un mercado en desarrollo. La nueva ley de valores*, San José, Costa Rica: Superintendencia General de Valores San José.

- ROJAS SUÁREZ, LILLIANA y PHILIP BROCK, editores (2000). *Why so high? Understanding interest rate spreads in Latin America*, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SHIRLEY, MARY y PATRICK WALSCH (2000). "Public versus Private Ownership. The current state of the debate", *Policy Research Working Paper*, No. WPS 2420, Banco Mundial, mimeo, agosto.
- STANDARD & POOR'S (2002a). "Sovereigns. Analysis. Costa Rica (Republic of)", reproducido de *Ratings Direct*, 25 de Enero.
- _____ (2002b). "Calificación Soberana. República de Costa Rica", 30 de enero.
- SOLÍS, OTÓN (1993). "Reforma bancaria", en González y Vargas (1993), pp. 403-405.
- URCUYO, CONSTANTINO y RONULFO JIMÉNEZ R. (2000). "El camino político de la reforma económica", en Jiménez (2000), pp. 145-178.
- VARGAS, THELMO (1993). "Las reformas financieras en Costa Rica", en González y Vargas (1993), pp. 363-374.
- VILLALOBOS, VILMA (1999). "La reforma financiera y la reforma del Estado en 1998", en Jiménez (1999), pp. 103-155.

Comentario

FÉLIX DELGADO

Quisiera hacer algunos comentarios con la libertad de pensamiento propia de los foros organizados por la Academia de Centroamérica y, por lo tanto, sin reflejar ni comprometer en absoluto la posición de organizaciones con las cuales estoy relacionado, en particular el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

Debo confesar que disfruté mucho la lectura del trabajo de Rodrigo Bolaños, por tratarse de un documento bien escrito y con la profundidad característica de un profesional tan riguroso en estas materias económicas. Quisiera comenzar por señalar dos aspectos puntuales en relación con la posible participación de la Academia de Centroamérica en la investigación de algunos aspectos específicos del sistema financiero y, luego, discutir los temas generales planteados por Rodrigo Bolaños en cuanto a los retos y a la agenda de la reforma financiera.

En el documento se actualiza la metodología Camacho-Mesalles de 1994 sobre la medición del margen de intermediación financiera, con el agregado de indicadores nuevos, y se confirma que la reforma financiera no ha podido bajar aún los márgenes de intermediación a los porcentajes deseables al haber transcurrido más de quince años desde el inicio de ese proceso. Al respecto hay varias hipótesis. Es precisamente en este tema en donde invitaría a la Academia de Centroamérica a continuar profundizando. El margen de intermediación es más alto en la banca estatal que en la banca privada y, como punto de partida, esto sugiere centrar la investigación en las razones de tal circunstancia, en particular cuando se recuerda

que los bancos privados han sido tomadores de precios de la banca estatal al menos en una etapa importante de su trayectoria.

Una primera hipótesis: la causa más importante de la existencia de un margen de intermediación alto en la banca estatal se relaciona con los castigos por la calidad de la cartera de créditos y las consiguientes provisiones a las cuales esto da origen.

Una segunda hipótesis: la estructura administrativa en la banca estatal es más costosa en relación con la de la banca privada y de la banca en otros países, en general.

Hay una tercera hipótesis, mencionada por Rodrigo Bolaños; se relaciona con la menor generación de ingresos por tener una proporción alta de inversiones temporales en lugar de créditos, pues hay un sacrificio de ingresos por intereses al ser éstos más altos en los créditos que los de las inversiones. Aun siendo correcta tal apreciación general, debe tomarse en cuenta que el menor rendimiento de la cartera de inversiones va acompañado de un riesgo también menor en comparación con la cartera de crédito, aspecto de importancia especial cuando se reconoce que, históricamente, el manejo del riesgo crediticio ha sido una de las debilidades importantes en la gestión de la banca estatal.

Un cuarto elemento, expuesto recientemente por el Superintendente General de Entidades Financieras, se relaciona con las estrategias de mercado. Los bancos estatales han incursionado muy fuertemente en los últimos 2 ó 3 años en operaciones de crédito en moneda extranjera, con una flexibilidad en esa área más limitada, porque ahí no son fijadores de precios sino que deben ajustarse al mercado. Dados sus altos costos, el margen reducido en dólares no los cubre y, por lo tanto, deben compensar esa pérdida mediante las operaciones de crédito en colones, lo cual les conduce a subir el margen de intermediación en estas últimas.

El otro elemento puntual al que quiero referirme es el de las tasas de interés activas. Rodrigo Bolaños menciona que en los últimos 2 ó 3 años, las tasas de interés activas de los bancos estatales y privados han estado en porcentajes similares, aunque hace algunos años las tasas en estos últimos eran mucho más altas, porque los bancos pri-

vados no intentaban competir por precio sino vía servicio. No ocurrió lo que en teoría podría haberse esperado, en el sentido de que la banca privada hubiera aprovechado la ineficiencia y el alto margen de intermediación de la banca estatal pagando tasas de interés pasivas más altas y cobrando tasas de interés activas más bajas. La estrategia alternativa pareció ser la de competir vía servicio, bajo la premisa de que los bancos privados eran muy pequeños relativamente y, por lo tanto, incapaces de competir vía precio. El punto interesante de destacar frente a la tendencia reciente de igualarse las tasas de interés activas entre la banca estatal y la privada, es que podríamos estar frente a un cambio en las estrategias. En la medida en que algunos grupos financieros privados tienen ahora un tamaño considerable, podrían estar dispuestos a competir no sólo vía servicio, sino también vía precio. Esta es otra hipótesis que valdría la pena analizar, porque nos conduciría a prever cambios importantes en la estructura del sistema financiero hacia futuro.

Ahora quisiera hacer algunos comentarios sobre la reforma financiera tal como la plantea Rodrigo Bolaños en la agenda señalada hacia futuro. El camino andado en Costa Rica en los últimos dieciocho años es importante en cuanto a la gran cantidad de acciones adoptadas y la magnitud política de algunas de ellas, como la ruptura de la nacionalización de los depósitos. Sin embargo, vistas a posteriori sugieren una estrategia "de goteo", en el sentido de que por muchos años la estrategia principal fue dar mayor flexibilidad a la banca privada para aumentar la competencia en el sistema y, por esa vía, lograr más eficiencia y reducción del margen de intermediación. Pero al observar el tiempo transcurrido de estar dentro de este proceso, no se percibe que el sistema financiero esté avanzando a la velocidad requerida para estimular el desarrollo económico y evolucionar con la rapidez que se observa en muchos otros países.

Coincido con Rodrigo Bolaños en su preferencia por una reforma integral como mejor opción a la de reformas parciales, y en la preferencia de la estrategia de "privatización y desarrollo" frente a la de "estatización y desarrollo". En ambos casos, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y el funcionamiento de alguna organización financiera de desarrollo juegan un papel importante. Sin em-

bargo, cuando se analiza el argumento de limitaciones políticas para las opciones preferidas, surgen algunas preguntas. La primera: ¿Es posible tener una banca del Estado que no genere distorsiones? En principio, la respuesta sería positiva en la medida que esa banca del Estado tenga un papel relativamente modesto dentro del mercado; es decir, una cuota de mercado pequeña. Sin embargo, la ruta seguida por la reforma financiera pareciera llevarnos a esa situación muy lentamente, en unos 15 ó 20 años y, mientras tanto, corremos el riesgo de no alcanzar los objetivos fundamentales perseguidos con una reforma financiera tal como los mencionó Rodrigo Bolaños.

Una segunda pregunta es: ¿Será posible tener una banca comercial estatal que no genere distorsiones mientras mantenga una cuota de mercado relativamente importante como en la actualidad? Hay varios temas que uno debería plantear al respecto. Entre ellos, hay duda de hasta dónde podría mejorar la eficiencia de la banca estatal en relación con parámetros internacionales, y estos parámetros son importantes, porque son la forma de medir la eficiencia en todos los sectores de la economía, de lo cual el sector financiero no debe escapar. Hay duda sobre cuánto tiempo podría tomar un proceso de mejoramiento de la eficiencia de la banca estatal, si pudiera ser factible lograrlo. Uno podría pensar que la supervisión cada vez más estricta ha forzado esta mejora, pero también la existencia de ineficiencia en una parte de la banca es un tropiezo para continuar avanzando hacia estándares de supervisión deseables para la economía costarricense. Podría ser importante alguna convergencia de reglas de juego entre la banca estatal y privada que permita avanzar más en esa dirección, aunque si bien es cierto la competencia y el riesgo de sobrevivencia pueden empujar con mucha más velocidad este proceso, lo han hecho en forma muy lenta.

La respuesta inequívoca que da Rodrigo Bolaños es que la evidencia empírica de la literatura sobre esta materia no apoya a sistemas con una fuerte banca estatal, porque provoca ineficiencia e inestabilidad y porque es imposible pensar en tener bancos estatales que funcionen bajo un régimen igual a los bancos privados y a sociedades anónimas. Esto me lleva a coincidir con Rodrigo Bolaños en que la reforma integral podría ser la opción más exitosa para lograr los objetivos de tener márgenes de intermediación reducidos para per-

mitir a las empresas de este país trabajar con costos financieros que les permitan competir internacionalmente, así como también de mejorar la estabilidad del sistema bancario.

Coincidió también con Rodrigo Bolaños en que, dentro de las estrategias de reforma parcial que se han estado planteando, hay algunos temas ausentes, a los cuales agrego el de la rendición de cuentas (dentro del concepto reflejado por el término en inglés *accountability*). Me parece que mientras el país mantenga la decisión de tener bancos estatales, es urgente y fundamental una reforma en este tema. Se refiere a mecanismos efectivos para que la sociedad costarricense, por medio de sus representantes políticos, pueda fijar metas y derroteros a la banca estatal para conducirla en un término finito a niveles de eficiencia y de reducción de costos comparables a los de la banca de países con los cuales Costa Rica buscaría competir internacionalmente. La experiencia de más de medio siglo de banca estatal ha demostrado que las juntas directivas no son los mecanismos idóneos para tal propósito, porque no pueden actuar como juez y parte. La rendición de cuentas debería (como ocurre en el sector privado) premiar la obtención de logros y castigar la ausencia de ellos, bajo parámetros de excelencia que naturalmente no pueden ser establecidos por los propios gestores de los bancos.

Por último, me interesa poner énfasis en algunos de los temas planteados por Rodrigo Bolaños como parte de la evidencia empírica encontrada en diversos trabajos de investigación. Uno de ellos es el relacionado con la conveniencia o inconveniencia de permitir el nexo entre firmas bancarias y comerciales. En particular, la evidencia empírica preliminar mencionada en el trabajo muestra que el restringir estos nexos no disminuye la probabilidad de crisis bancarias, ni aumenta la eficiencia de los bancos. De acuerdo con esto, no tiene sentido prohibir que los bancos o grupos financieros participen en el capital de empresas mercantiles en otros campos de actividad diferente de la suya. Este es un tema que rompe un paradigma planteado en Costa Rica desde que se empezó a modernizar la supervisión hacia mediados de los años ochenta, originado en la experiencia negativa de Chile cuando afrontó las crisis bancarias de finales de los setenta y principios de los ochenta.

También me resultó interesante discutir y analizar con mayor detalle en Costa Rica, la evidencia mencionada en la literatura a la que hace referencia Rodrigo Bolaños, en cuanto a la poca relación entre la eficiencia y la estabilidad de los bancos y ciertas tendencias generales en las últimas dos décadas, tales como la importancia de mantener fuertes regulaciones a la entrada en el negocio bancario, de contar con entidades supervisoras con excesivo poder y de establecer altos requerimientos de capital para la banca. Por el contrario, la evidencia sugiere que estos factores no afectan tanto la eficiencia y la estabilidad del sistema financiero y pueden no ser tan necesarios como los hemos considerado tradicionalmente. Esto es un reto tanto para las propias autoridades reguladoras y supervisoras como para retornar a investigaciones profundas sobre este tipo de temas, como continuación de la excelente labor realizada al efecto por la Academia de Centroamérica.

Concluyo diciendo que el documento de Rodrigo Bolaños es un magnífico trabajo y convendría ser tomado como punto de partida en los próximos pasos de la reforma financiera en Costa Rica.

TERCERA PARTE

LA REFORMA FISCAL

3. INTRODUCCIÓN

EDNA CAMACHO

Por más de una década, la Academia de Centroamérica ha organizado un seminario sobre temas de política económica cada cuatro años, previo al cambio de Gobierno. En 1990, se organizó un seminario sobre *Políticas económicas en Costa Rica* y en 1998 uno sobre *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: reformas pendientes*. En el 2002, se consideró conveniente discutir y organizar un foro relacionado con el tema de la reforma fiscal, lo cual resultó oportuno en virtud de que en abril de ese año, la Comisión de exministros de Hacienda presentó al Presidente Rodríguez Echeverría una propuesta de medidas correctivas para enfrentar el problema fiscal.

Las ponencias de ese seminario se recogen en esta parte del libro, que incluye el informe de la Comisión de exministros de Hacienda y se titula *Agenda de transformación fiscal para el desarrollo*. Si bien el contenido de este informe fue presentado como parte de la ponencia del entonces Ministro de Hacienda Alberto Dent, constituyó el eje de la discusión del foro y amerita presentarse en forma separada. Esta última parte del libro se divide en tres secciones. La primera es de carácter introductorio e incluye la ponencia inaugural del entonces Presidente de la República Miguel Angel Rodríguez Echeverría y las de Alberto Dent e Isaac Cohen.

La siguiente sección inicia con el informe de la Comisión de exministros de Hacienda y recoge las presentaciones de la sesión de comentarios y discusión de un grupo de economistas que dan su opinión sobre el contenido de ese informe. Ellos son Thelmo Vargas, Alberto Trejos, Eduardo Lizano, Rodrigo Bolaños, Adrián Torrealba y Juan Carlos Gómez. La tercera sección contiene las ponencias de

la sesión denominada **¿Es posible la reforma fiscal?**, en la cual se pretende discutir no tanto el contenido de la propuesta de los exministros de Hacienda, sino su viabilidad política o, más bien, las condiciones necesarias para lograr la aprobación de medidas para enfrentar el problema fiscal. En esa sesión participaron personas consideradas como protagonistas del escenario político donde se discutirá la reforma fiscal, a saber, Samuel Yankelwitz, Ronulfo Jiménez, Federico Malavassi, Miguel Gutiérrez, Bernal Jiménez y, finalmente, como parte de la clausura se contó con la participación del entonces Ministro de Hacienda designado Jorge Walter Bolaños.

Es necesario aclarar que unas pocas semanas después de que la Comisión de exministros de Hacienda presentó su informe, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley que procuraba recoger las recomendaciones de la Comisión. Es por ello que los comentarios y la discusión de los participantes del seminario giraron no sólo en torno a las propuestas planteadas en el informe, sino también a aspectos más puntuales del mencionado proyecto de ley.

La *Agenda de transformación fiscal para el desarrollo* es un documento que recoge en unas pocas y concisas palabras, una propuesta amplia que fue el fruto de la discusión de muchos meses de una comisión integrada por exministros de Hacienda y convocada por el entonces Ministro de Hacienda, Leonel Baruch. Tan solo este esfuerzo fue objeto de admiración por parte de los conferencistas extranjeros, quienes vieron en él un reflejo de enorme madurez política de Costa Rica. El informe comienza por plantear las consecuencias de no actuar rápidamente para enfrentar el faltante fiscal y enfatiza la necesidad de hacerlo para alcanzar un mayor bienestar económico y social para los ciudadanos. No hay duda que, con ello, la Comisión procuró enfatizar que el problema fiscal y su solución atañe a todos los costarricenses, porque de no hacer nada se vislumbra un panorama alarmante en pocos años.

El informe contiene un diagnóstico de las diversas aristas del problema y propone soluciones en cada una de ellas: gasto público, deuda pública, ingresos fiscales y modernización de la administración tributaria. En el área del gasto público, señala los problemas de inflexibilidad y de ausencia de evaluación. De seguido plantea el

fuerte peso de la deuda pública, tanto la del Gobierno Central como la del Banco Central, en las finanzas públicas por la carga de intereses que ella implica. En lo referente a los ingresos públicos, examina su nivel y su estructura, pero da énfasis al análisis del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre las ventas. Finalmente, el informe señala las principales debilidades en los instrumentos de recaudación tributaria.

Las intervenciones de los comentaristas fueron amplias y es imposible tratar de resumirlas. No obstante, con el afán de recoger aquellas ideas más reiteradas, seguidamente se presentan algunos puntos de discusión:

1. Se insiste en que el problema fiscal debe verse como un problema de todos los costarricenses y no sólo de quienes tienen en sus manos las decisiones de política, porque afecta el crecimiento económico, la estabilidad y la equidad en el país. Concretamente, reduce las posibilidades de crecimiento de la producción y del empleo, por la presencia de tasas de interés altas en términos reales. Significa, además, restricciones a la cantidad y calidad del gasto público que en buena parte cubre las funciones encomendadas al Estado en materia de educación, salud, seguridad, justicia, infraestructura, y que afecta el bienestar social de las personas y la competitividad del país. El desequilibrio fiscal dificulta el control sobre la inflación y aumenta el riesgo de crisis económicas ante golpes externos negativos, además de incrementar el rendimiento que debe pagar el país a sus acreedores. Es por todas estas razones que se insiste no sólo en la urgencia de enfrentar el problema fiscal, sino también de crear conciencia de que se trata de un problema de todos los costarricenses y cuya solución, por tanto, beneficia a todos.
2. La discusión de la débil situación fiscal y las reformas necesarias en Costa Rica pone sobre la superficie el tema de las aspiraciones o expectativas de los costarricenses en relación con las funciones del Estado y el nivel de esfuerzo necesario para cubrirlas. Esto trae a discusión, también, el tema del nivel de la carga tributaria que debe analizarse precisamente en relación con lo que los costarricenses quieren del Estado. Juan Carlos Gómez lo pu-

so muy claramente al decir que Costa Rica no puede pretender un gasto per cápita como Francia y una carga tributaria como la de Haití.

3. Varios comentaristas coinciden al afirmar que, aunque es necesario reducir gastos innecesarios, mejorar la recaudación con los impuestos existentes y continuar con reingeniería financiera en la deuda pública, estas acciones no son suficientes para corregir el problema fiscal, dada la magnitud que éste ha alcanzado. Ronulfo Jiménez plantea que es un peligro creer que existen estas "soluciones mágicas" sin costo alguno.
4. Se afirma en varias ocasiones que el sistema de impuestos debe ser progresivo y justo, además de generar los recursos necesarios para cubrir los gastos encomendados al Estado. En ese sentido, se reconoce que la propuesta de los exministros de Hacienda en los temas tributarios aborda este objetivo en la dirección correcta, sobre todo en lo que se refiere a las recomendaciones en el sistema de impuesto sobre la renta.
5. Si bien las recomendaciones de la Comisión de exministros abarcan tanto el área de ingresos como el de gastos y, en ese sentido, algunos de los comentaristas califican la propuesta como equilibrada, otros fueron más críticos de las recomendaciones en el lado del gasto principalmente por dudas sobre los resultados futuros en ese campo por la ausencia de medidas más específicas y por omisión de algunas consideraciones.
6. Un problema ampliamente reiterado fue el de la rigidez del gasto y, dentro de esto, la amenaza que constituyen las disposiciones legales y constitucionales que asignan presupuesto a destinos específicos, usualmente sin una nueva fuente de ingreso. Esta amenaza se hizo más evidente en virtud de las resoluciones de la Sala Constitucional, en respuesta a recursos de amparo contra el incumplimiento del Ministerio de Hacienda de tales disposiciones, donde se obliga a presupuestar y girar los fondos asignados por ellas. No obstante, es importante señalar que en una resolución posterior a la fecha del seminario, la Sala Constitucional cambió su criterio en relación con este tema, y

eliminó al menos temporalmente esta amenaza sobre las finanzas públicas.

7. Un tema de discusión fue la conveniencia o no de una reforma técnicamente compleja. Este fue uno de los puntos de discrepancia entre varios comentaristas, porque por un lado están quienes consideran que "el que mucho abarca, poco aprieta" y por el otro están quienes sostienen que, lejos de complicar las cosas, las reformas legales propuestas por el Poder Ejecutivo las facilitan al dejar poco espacio de interpretación a la administración tributaria.
8. En la discusión sobre la viabilidad política de la reforma fiscal, se intercambiaron muchas ideas, pero resultaron casi un común denominador, aquellas que enfatizaron la necesidad de efectuar la discusión y negociación en un ambiente de transparencia, participación de distintos grupos y sobre todo de mucha información. Estas sugerencias procuran atender, entre otras cosas, la poca credibilidad que, según algunos de los comentaristas, tienen los actores políticos.
9. No fue poco frecuente la referencia al inevitable "crujir de dientes", en palabras de Eduardo Lizano, que habrá por parte de diferentes grupos que verán afectados sus intereses personales. Habrá unos que tendrán que pagar más impuestos y otros que verán reducidos sus recursos dentro de la asignación del gasto público. Como se decía en el primer punto, las consecuencias negativas del desequilibrio fiscal afectan a toda la población e, igualmente, toda ella se beneficiará si se avanza en la solución de este problema. Estos beneficios, sin embargo, muchas veces llegan después que los costos de la reforma y por eso será inevitable la resistencia de aquellos grupos preocupados por lo que ocurra en el corto plazo.

4. PERSPECTIVAS DE UNA REFORMA FISCAL: REFLEXIONES INICIALES

Comentario

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ

Hace cuatro años le planteamos al país que dos de los problemas que requerían solución eran la deuda pública y el déficit fiscal. Durante la campaña electoral presentamos una solución basada en la venta de activos públicos, para evitar aumentos impositivos, y por dos años tratamos de llevarla adelante. Identificamos la venta del Banco de Costa Rica, Banco Internacional de Costa Rica S.A., el Instituto Nacional de Seguros, la Fábrica Nacional de Licores y la apertura del espectro electromagnético mediante concesiones, como medidas con las cuales obtendríamos una cantidad muy considerable de recursos para reducir la deuda interna. Eso hubiera significado una disminución del pago de intereses de 2 puntos del PIB, lo cual nos hubiera permitido terminar no con un déficit del 2,9 por ciento del PIB como en el año 2001, sino con uno del 0,9 por ciento del PIB, que consideramos manejable dados los niveles de inversión de Costa Rica.

Desafortunadamente, cuando se discutió de la apertura de los monopolios de electricidad y telecomunicaciones, y estaba presentado

el proyecto para la apertura del monopolio de seguros y venta del Instituto Nacional de Seguros, se creó una oposición muy fuerte hacia estos proyectos. Por otra parte, el partido de gobierno no tenía mayoría en la Asamblea Legislativa y la Asamblea Nacional del Partido Liberación Nacional hizo una declaración pública señalando que no estaba de acuerdo con la venta de activos estatales, con lo cual se acabó la posibilidad de avanzar en esa dirección.

Lejos de cruzarnos de brazos, lejos de pensar que con esto ya habíamos cumplido, no dejamos de actuar ni en el campo de las telecomunicaciones, ni en el de la hacienda pública.

En el campo de las telecomunicaciones nos dedicamos a expandir la telefonía y a establecer los sistemas modernos de infocomunicación, utilizando el sistema de fibra óptica que para uso telefónico había desarrollado el país. En coordinación, el Instituto Costarricense de Electricidad y el Ministerio de Ciencia y Tecnología dejarán en proceso todas las licitaciones para la compra del equipo necesario para establecer el sistema de banda ancha, lo cual pondrá a Costa Rica como el quinto país mejor conectado a nivel mundial en materia de telecomunicaciones. Así asumimos el reto, dentro de las circunstancias de la decisión política que había tomado el país, aumentando casi el 50 por ciento de los teléfonos fijos, multiplicando por más de seis los teléfonos celulares, adquiriendo sistemas telefónicos de nueva generación y dando vida a la Red Avanzada de Internet. Como frutos de esos esfuerzos, Costa Rica volverá a tener un papel de liderazgo en telecomunicaciones como el que tenía hace diez años y perdió a mediados de la década de los noventa.

De una manera similar actuamos en el campo fiscal, porque tampoco ahí podíamos esperar a que las cosas se desarrollaran y empezamos a trabajar de distintas formas. Una fue con el manejo presupuestario, mediante el cual se hizo un cambio muy importante no sólo en la magnitud del gasto, sino también en su composición y calidad.

Costa Rica había sido líder en el campo de la educación, pero en la década de los ochenta se cometió el crimen social más grave que se puede perpetrar al reducir la escolaridad en secundaria del 60 por

ciento en 1980 a 48 por ciento en 1990. En 1997 no se había recuperado el nivel de 1980, al estar apenas en un 59,4 por ciento. Sin embargo, entre 1997 y el 2002, hemos aumentado el presupuesto para la educación pública en un 51 por ciento en términos reales y la cobertura en secundaria aumentó de un 59 a un 78 por ciento para el 2001. Hemos aumentado el número de maestros contratados en más de un 21 por ciento en cuatro años, eliminado el déficit de aulas que había en el país y triplicado la cantidad de niños y jóvenes que tienen servicios de informática, cubriendo actualmente el 97 por ciento de estudiantes de secundaria y el 57 por ciento de los estudiantes de primaria en las escuelas públicas. La escolaridad en preescolar aumentó de un 72 a un 86 por ciento, establecimos un segundo año de preescolar materno infantil para los niños de cuatro y medio a cinco y medio años y ya se cubrió al 20 por ciento de esa población. Los índices de repitencia disminuyeron en primaria y secundaria y la deserción de secundaria disminuyó en un 17 por ciento. En otras palabras, realmente hemos logrado una profunda transformación del sistema de educativo.

En el caso de infraestructura, el país había dejado de invertir totalmente en puertos, aeropuertos y carreteras. En contraposición, hemos quintuplicado la inversión en infraestructura en comparación con los niveles anteriores.

En seguridad pública, incrementamos en un 20 por ciento el número de policías, después de tener más de 20 años de no aumentarlo. Además, todos están contratados con al menos tres años de secundaria y una vez graduados de la Academia. En salud también incrementamos sustancialmente la inversión en equipamiento y en construcciones, lo cual permitió disminuir la mortalidad infantil de un 14,2 a un 10,2 por mil entre 1997 y 2001, así como elevar la esperanza de vida al nivel más alto de toda América.

Los resultados en estos rubros no fueron casuales. Salud, seguridad, infraestructura, educación y los programas sociales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares representaban en 1997 el 45 por ciento del gasto del Gobierno Central, excluyendo el servicio de la deuda, y en el 2001 representaron el 57 por ciento. Esto evidencia una transformación paulatina basada en una política de

aumento en áreas prioritarias y disminución del gasto en otras áreas. Se logró manteniendo un déficit del Gobierno Central muy controlado: 2,5 por ciento del PIB en 1998; 2,2 por ciento en 1999; 2,9 en el 2000 y 2,9 en el 2001. Además, le pagamos anticipadamente las deudas del Banco Central asumidas por el Ministerio de Hacienda y ahora es el Gobierno el que tiene esta deuda y la sirve. No sólo se le pagaron 252 mil millones de colones, sino que eso también le permitió ahorrar 42.480 millones por concepto de intereses, partiendo del promedio del 17 por ciento que pagó el Banco Central en el 2001 por sus deudas en colones. Esto hizo posible que su déficit en el 2001 fuese del 1,2 por ciento del PIB, en lugar del 2 por ciento en que se habría ubicado, según se estima, a partir de las cifras anteriores. Así, hay que tener en cuenta que parte del faltante del Gobierno Central es consecuencia directa de la disminución del faltante del Banco Central, lo cual resalta aún más el resultado de 2,9 por ciento en el déficit del Gobierno Central en el 2001.

Estos resultados se alcanzaron mediante los esfuerzos de contención de gastos en ciertos ministerios, mejores sistemas de cobros con los cambios al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, una mejor estructura tributaria introducida en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, mayor coordinación entre el Banco Central y la Tesorería Nacional en la colocación de la deuda y la conversión de deuda interna por deuda externa.

Desdichadamente eso no ha sido suficiente por varias razones. Primero, porque el país no puede volver a dejar de gastar en infraestructura, educación, salud y seguridad ciudadana como hizo en las dos décadas anteriores, aunado a demandas importantes de recursos del Poder Judicial en los próximos años. Segundo, porque hay un problema importante con las asignaciones presupuestarias con destinos específicos, ya que su ejecución total significaría un aumento del déficit fiscal en casi dos puntos del PIB.

La política fiscal permitió tener la inflación más baja de los últimos siete gobiernos. Desde el gobierno de don José Figueres Ferrer, en el período 1970-1974 hasta ahora, ningún otro gobierno ha tenido una inflación tan baja y la de esta Administración es muy parecida a la de aquella. El país ha logrado pasar de tasas de inflación altas

y variables a tasas de inflación moderadas y estables, con un promedio del 10,6 por ciento en los cuatro años de gobierno e inflación de un dígito en el último año.

El PIB creció aceleradamente en los dos primeros años, por encima del 8 por ciento, pero en los últimos dos años el crecimiento ha sido bajo, de 2,5 y 1,4 por ciento, y para el 2002 el estimado es de 3,6 por ciento. No alcanzamos la meta de crecimiento del 6 por ciento que el país requiere para disminuir la pobreza y generar la riqueza que demanda la condición del país. No creo que la inflación pueda disminuir de una manera estable, ni que la economía pueda crecer más aceleradamente si no resolvemos el problema del déficit fiscal.

Por eso, después de que se aprobó la Ley de Simplificación Tributaria, convocamos a los señores exministros de Hacienda, quienes generosamente contribuyeron durante ocho meses, para que analizaran el problema fiscal y nos propusieran medidas para corregirlo. El Gobierno convirtió la propuesta en un proyecto de ley que fue presentado a la Asamblea Legislativa y con ello esperamos que se haga lo que desde 1914 decía don Alfredo González Flores: que los ricos paguen como ricos y los pobres paguen como pobres.

Espero que se logre despertar la conciencia del país y que entendamos que esto es en beneficio de todos, porque un país que crece al 6 por ciento favorece a todos, y eso no va a ser posible si no se resuelve el problema del déficit fiscal. Si no queremos vender activos, no queda más posibilidad que pagar impuestos. Pudo haber otra solución, que impulsamos denodadamente, pero la gente no la quiso. Espero que este seminario que ha promovido la Academia de Centroamérica sirva para despertar conciencia en el país y se deje de disfrazar la posición de los que no quieren pagar impuestos. No hacerlo significa crecer menos y pagar impuestos por medio de la inflación, con lo cual estarían pagando los más pobres en lugar de los más ricos.

Comentario

ALBERTO DENT

Quisiera hacer una corta reseña sobre la economía de Costa Rica y lo que ha hecho el Gobierno actual (1998-2002) en cuatro años de labor, porque esto nos lleva a la justificación no solo de la propuesta de la Comisión de exministros de Hacienda, sino del proyecto de ley que se encuentra actualmente presentado en la Asamblea Legislativa.

En primer lugar, este Gobierno estableció desde el principio cinco áreas prioritarias: educación, seguridad ciudadana, infraestructura, salud y los programas sociales.

Durante los últimos cuatro años, el Gobierno ha mostrado esa prioridad con asignaciones presupuestarias que comenzaron en un 47,9 por ciento del presupuesto y que terminaron en 56,3 por ciento en el 2002, excluyendo el servicio de la deuda para mostrar lo que verdaderamente es el gasto en los ministerios. Aun con esta asignación, el déficit del Gobierno Central se ha mantenido por debajo del 3 por ciento. Al comparar el déficit acumulado de las últimas dos administraciones, 15,9 en la anterior y 10,6 en esta administración, se concluye que esta última hizo un esfuerzo importante y logró disminuir ese déficit en un 32,4 por ciento en un período de cuatro años.

¿Qué hemos hecho en tasas de interés? Esta Administración ha logrado mantener un nivel de tasas relativamente bajas. La tasa de interés promedio ha sido respectivamente de 20, 21, 16,9, 15,1 y 16,75 en 1998, 1999, 2000, 2001 y actualmente en el 2002. Si bien esto debería haber estimulado el crecimiento económico, también hubo factores como la recesión de los Estados Unidos y los precios del petróleo que afectaron tal crecimiento en los últimos años. En la adminis-

tración Rodríguez Echeverría se creció un 8,4, 8,2, 2,2 y 0,9 en el período 1998-2001. Los años 2000 y 2001 fueron los más afectados no solamente por los precios del petróleo sino por la recesión en la economía de los Estados Unidos y, también, por la disminución de los precios internacionales de los principales productos de exportación.

Veamos el comportamiento de la deuda interna en el transcurso de esta Administración y, para ello, es necesario eliminar el efecto de la deuda documentada y pagada al Banco Central para ver únicamente lo que ha sido la operación del Gobierno Central como tal. La deuda interna creció en un 3,9 por ciento de 1998 a 1999, un 7,39 por ciento de 1999 al 2000 y un 16,8 por ciento del 2000 al 2001, en términos nominales. La relación de la deuda interna con respecto al PIB fue de 23,9, 19,5, 19,7 y 21,1 en 1998, 1999, 2000 y 2001, respectivamente. Este Gobierno siguió la estrategia iniciada en la administración anterior de sustituir deuda interna por deuda externa con el propósito no solamente de traer recursos que ayuden a financiar el déficit en cuenta corriente, sino primordialmente para financiar el faltante fiscal con tasas de interés más bajas y plazos más largos.

Tenemos fallos de la Sala Constitucional que obligarán al próximo Gobierno a partir del 2003 a presupuestar y pagar la totalidad de las asignaciones presupuestarias con destino específico, lo que equivale a incrementar el déficit en un 2 por ciento del PIB, a raíz de recursos de amparo que han presentado una serie de organizaciones. Esto, a su vez, incrementará el pago de intereses y llegará el momento, como bien lo dijeron los señores exministros, en que se convierta en una situación inmanejable. Precisamente, para evitar una crisis se ha presentado una solución.

¿Qué se propone para evitar la crisis? El Gobierno convocó a un grupo de exministros de Hacienda quienes rindieron un informe, el cual fue traducido a un proyecto de ley recientemente presentado a la Asamblea Legislativa. De aprobarse, se lograría que para el año 2006 el déficit fiscal sea cero. La primera meta que se fijó la Comisión fue la eliminación del déficit para cierto año. Hubiera sido deseable que esto fuera para el año 2003 ó 2004, pero finalmente se determinó que se podía eliminar razonablemente para el año 2006. También se fijó otras metas como controlar la expansión del gasto

público, modificar y simplificar el sistema tributario y buscar normas jurídicas que eviten la evasión.

¿Qué podemos esperar si no hacemos nada? La mejor tradición es lo que este país siempre ha dicho: "la verdad es que esperémonos a ver qué pasa y no hagamos nada, alguien vendrá y lo arregla". En esta oportunidad no es así, pues si no hacemos algo, en el 2003 tendríamos un déficit de 7 por ciento del PIB, en el 2004 del 8,5 por ciento, en el 2005 de un 10,4 por ciento y en el 2006 estaríamos llegando casi a un 12 por ciento y eso es prácticamente inmanejable. ¿Qué implica esto? Para comenzar, significa una deuda de aproximadamente un 60 por ciento del PIB en el 2006, cuyo pago de intereses consumirían el 62 por ciento de los ingresos tributarios. Significa, además, que el crecimiento económico se estancaría, la inflación y devaluación aumentarían y las tasas de interés también. Al limitar el crecimiento económico, se limita la creación de empleos, de riqueza y de los ingresos tributarios mismos y, por ende, volveríamos a limitar los servicios que el Estado debe brindar a la comunidad. El efecto de la alta inflación sobre el poder adquisitivo del costarricense es el peor impuesto que se puede sufrir y aquellos que vivimos la crisis de principios de los ochenta, nos acordamos de lo que era una inflación del 10 por ciento mensual. Eso no se lo deseamos a nadie.

¿Qué buscó la Comisión? La Comisión de los exministros de Hacienda fue creada por el Presidente de la República para buscar y presentar una solución al problema fiscal del país. Con base en ese mandato, la Comisión presentó una serie de medidas que permiten la sostenibilidad fiscal del país a largo plazo.

¿Qué produce lo recomendado? Se estimó los efectos de las acciones propuestas susceptibles de medición y se concluyó que, si se adoptan estas acciones, en 5 años el déficit del Gobierno Central sería cero. ¿Qué efecto tendría el déficit cero en la población? El país tendría tasas más altas y sostenidas de crecimiento, mayor control de la inflación y la devaluación, tasas de interés bajas, creación de empleo y desarrollo económico y humano.

¿Qué representa para el país no aprobar estas reformas fiscales? Crisis económica y el tamaño de esa crisis depende de las medidas que adoptemos. Existe, por ejemplo, una obligación de la Sala Constitucional de pagar una serie de asignaciones presupuestarias con destino específico. Los beneficiarios van a estar muy contentos, porque tendrán muchos recursos para gastar, pero el resto de la población no los dispondrán. Ante una crisis, nos veríamos obligados a tomar medidas heroicas en forma inmediata. ¿Cuál es la medida heroica inmediata más importante que podemos tomar? Subir el impuesto de ventas que esta Comisión decidió no proponer, pero hacerlo a niveles de hasta el 19 por ciento. Significa que si el país no toma una decisión en este momento, ya no es una inyección lo que se tiene que poner, sino que tiene que "entrar a cirugía mayor" y esto también implica debatir no sobre la conveniencia, sino sobre la necesidad de vender activos estatales, se sabe que cuando esto se haga, se tendrá que hacer a un precio que no es el de mercado, sino uno inferior. Si no hacemos nada, estaríamos manteniendo un sistema que no promueve la justicia tributaria, nos obligaría a otras medidas urgentes y estaríamos definitivamente ante un estancamiento del país.

¿Qué necesita el país? El país necesita un pacto de unidad nacional para la aprobación de medidas fiscales sin que medien intereses políticos e intereses de los grupos de presión.

¿Cómo vamos a manejar esto? Primero, el proyecto de ley que se ha enviado a la Asamblea Legislativa refleja lo acordado por la Comisión de exministros de Hacienda. Es un proyecto que pretende cambiar radicalmente lo que es el sistema tributario de este país y pretende nivelar la cancha especialmente en relación con los grupos que han sido privilegiados por muchas décadas en Costa Rica. El proyecto debe discutirse con la sociedad civil con absoluta transparencia y es válido oponerse, lo que no se vale es oponerse y no traer una solución alterna, porque este problema es un problema no solo del Gobierno sino de todos los costarricenses.

Comentario

ISAAC COHEN

Muchas gracias a los organizadores por su amable invitación para participar en este evento. En el tiempo que se me ha permitido, me voy a referir a tres temas que en mi opinión son fundamentales.

En primer lugar, voy a tratar de describir cuáles son las razones por las cuales hay un movimiento mundial hacia la responsabilidad fiscal. No es un asunto espontáneo, no es un problema que se da porque coinciden necesidades en los distintos países. Es un problema muy serio que se da en países industrializados y en países en desarrollo. En segundo lugar, voy a contrastar la experiencia reciente de reforma tributaria en Guatemala con la propuesta elaborada por los exministros en Costa Rica, la cual me parece una propuesta muy balanceada. Finalmente, concluiré con algunas reflexiones sobre las consecuencias fiscales que puede tener el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

El factor más importante que nos lleva a enfrentar el tema de la responsabilidad fiscal en América Latina es que los países sufrieron altos niveles de inflación en los años ochenta. Eso deja un trauma colectivo de lo que significa para la gente estar "corriendo atrás de los precios sin poderlos alcanzar" y es la esencia de por qué en América Latina se llega a la conclusión de que tenemos que ser fiscalmente responsables. El déficit fiscal es la principal causa de la inflación y ésta, como lo dijo el Presidente Rodríguez, es el impuesto más alto que se impone a los pobres. Esa lección es la que principalmente inspira el movimiento hacia la responsabilidad fiscal en América Latina.

En Europa también hay una tendencia que se da como reacción a la presencia de gobiernos como el de Margaret Thatcher en Inglaterra y el de Ronald Reagan en los Estados Unidos. Los partidos de oposición descubren que la única manera de hacer planteamientos creíbles es moviéndose hacia el centro del espectro político, invocando la necesidad de equilibrar el presupuesto como la esencia de la política económica. En ese sentido, el Primer Ministro británico Tony Blair dijo algo muy importante en su primera campaña de elección, cuando afirmó que los partidos reformistas de hoy en día son fiscalmente responsables. Todos estos partidos tratan de evitar la imagen de partidos irresponsables, muy proclives al gasto. Así se da el surgimiento de lo que se conoce como la "tercera vía" política entre lo que eran los planteamientos tradicionales de izquierda y la reacción al desmantelamiento del Estado que ocurre con las administraciones Thatcher y Reagan.

En el caso específico de los Estados Unidos, también había una urgencia de responsabilidad fiscal porque, por la vía de la reducción de impuestos, el Presidente Reagan perpetuó el déficit fiscal. Estados Unidos venía arrastrando un déficit fiscal y un aumento de la deuda pública desde la guerra de Vietnam, ya que antes de eso únicamente había déficit sólo en tiempo de guerra. Hasta los días de la administración del primer Presidente Bush se llegó a un acuerdo bipartidista para confrontar el déficit fiscal. Este acuerdo, que reveló una madurez política impresionante entre republicanos y demócratas, hizo que desapareciera el déficit fiscal. Esta es una lección muy importante para Costa Rica. Si las principales fuerzas políticas de una sociedad se ponen de acuerdo con respecto a este tema, el problema es superable. A la par, se requiere un compromiso de crecer, un compromiso de dinamizar la economía nuevamente.

En Estados Unidos, el crecimiento de la economía contribuyó significativamente a bajar el déficit. La economía entró en esos años en la expansión más larga de su historia y terminó beneficiando al gobierno del Presidente Clinton. A partir de su segundo año de gobierno, cuando el Presidente Clinton perdió la mayoría en el Congreso y tuvo que gobernar con la oposición, la disciplina fiscal se volvió un tema central para una Administración Demócrata, las cuales tradicionalmente eran consideradas proclives a aumentar el gasto.

En resumen, estos tres factores son los que nos llevan a la responsabilidad fiscal. En primer término, el "vivir en carne propia" procesos inflacionarios en América Latina. En segundo lugar, la idea de que los partidos reformistas son partidos fiscalmente responsables y no son grandes gastadores. En tercer lugar, el ejemplo de madurez política de los grandes partidos en Estados Unidos, Republicano y Demócrata, que lograron ponerse de acuerdo sobre cómo manejar el tema de la reforma fiscal.

Paso a contrastar la experiencia reciente de reforma fiscal en Guatemala, con la situación fiscal en Costa Rica y la forma cómo está planteada la propuesta de reforma de los exministros. En primer lugar, la gran diferencia es que, en Costa Rica, el Estado entrega más servicios con eficiencia a la población que en Guatemala: mejor educación, mejor salud, mejor administración de justicia. El ciudadano costarricense tiene razón para pagar impuestos, porque en aquellas sociedades donde el Estado entrega servicios con eficiencia, los ciudadanos tienen una mejor disposición a pagarlos. En otras palabras, la naturaleza del Estado en ambas sociedades es muy distinta. Este ha sido el gran misterio del desarrollo centroamericano: ¿Por qué Guatemala y Costa Rica tienen cursos tan distintos en su historia económica? ¿Por qué el excedente del café en Costa Rica ha sido gastado de una manera y el excedente que deja el café en Guatemala ha sido gastado de una manera más concentrada que derrama menos beneficios en la sociedad en general?

El Estado costarricense tiene más legitimidad, más credibilidad y la propuesta de los exministros trata de distribuir la carga del ajuste fiscal de manera equitativa. Esa sensibilidad es muy importante para cualquier propuesta de reforma fiscal. En Guatemala la reforma tributaria se percibió como consecuencia de los acuerdos de paz firmados entre la guerrilla y el gobierno del Presidente Arzú. El Presidente Arzú organizó una actividad que se llamó el Pacto Fiscal. Fue un ejercicio que trató de encontrar una propuesta de reforma fiscal tecnocrática en el sentido de que se reunió a un grupo técnico para elaborarla. El grupo no se pronunció sobre cuales impuestos subir y dejó eso a criterio de las autoridades políticas. A principios de la administración del Presidente Portillo, 130 organizaciones de

la sociedad civil firmaron el Pacto Fiscal sin que se especificaran los tributos que se iban a subir. Elevar la carga del 9 al 12 por ciento del PIB, como se propuso en Guatemala, es muy parecido a elevarla 2,56 por ciento en Costa Rica, que es lo que proponen los exministros en su informe. Sin embargo, el hecho de dejar abierta la identificación de las medidas en Guatemala llevó a algunos desaciertos.

Además, la reforma tributaria se convirtió en una condicionalidad para que Guatemala recibiera crédito de los organismos financieros multilaterales. Así se llegó a la conclusión de que era necesario aumentar el impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 12 por ciento. Esto concentró el debate en un solo impuesto y creo que complicó tremendamente la discusión política, aunque el IVA no es un impuesto tan regresivo como se supone. Como muy bien lo decía el Presidente Rodríguez, los que pagan impuestos sobre los artículos de lujo no son las clases menos necesitadas. Aquí hay una lección: la concertación tiene que venir antes y preferiblemente con la participación de la mayoría de las fuerzas vivas del país. Por eso, creo que es importante el ejercicio de reformas en el que se ha involucrado Costa Rica con la propuesta de los exministros.

En Guatemala todavía estamos tratando de descubrir quién tuvo la culpa de que el Pacto Fiscal no funcionara; es decir, el debate todavía continúa. Ciertamente, la lección es que el peor camino para la reforma fiscal es el del enfrentamiento con el sector privado, con las fuerzas que agrupan en su seno a quienes pagan más impuestos.

Finalmente, quisiera mencionar que la desgravación arancelaria que trae un Tratado de Libre Comercio, como el que ha ofrecido negociar el Presidente Bush con los cinco gobiernos centroamericanos, tiene consecuencias fiscales. Si bien en Costa Rica los impuestos más importantes son el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas, ¿qué significa que vamos a desgravar la mitad de todo el comercio de Costa Rica, aunque no sea todo al mismo tiempo? Significa que el Gobierno va a tener que conseguir esos recursos en algún otro lado.

En Estados Unidos, cuando se aprueba una desgravación arancelaria como parte de un Tratado de Libre Comercio, el Congreso tiene

la obligación de identificar impuestos alternativos para financiar el faltante fiscal. Eso es actuar con responsabilidad y se parece al principio que rige en el Parlamento Británico, porque cuando un diputado propone un gasto tiene la obligación de identificar el impuesto con el cual se va a financiar; de otra manera, no se puede introducir una iniciativa de ley para gastar. Este principio debe de existir en Centroamérica y, de no ser así, el Tratado de Libre Comercio va a complicar los esfuerzos de equilibrar presupuestos. Por eso, es importante que nos preparemos, porque se nos avecina esta negociación que plantea retos fiscales.

Para concluir, quisiera decir que estoy convencido que la propuesta de los exministros es una propuesta equilibrada, bien hecha y con un lenguaje sencillo para que sea objeto de un debate nacional. Confío en que, dados los recursos que tiene esta sociedad para construir consensos, el grado de legitimidad que tiene el Estado de Costa Rica y la sensibilidad con la que se ha planteado esta reforma tributaria, ésta tiene grandes posibilidades de ser aprobada. Muchísimas gracias por su atención.

5. AGENDA DE TRANSFORMACIÓN FISCAL PARA EL DESARROLLO. INFORME DE LA COMISIÓN AD-HOC DE EXMINISTROS DE HACIENDA

5.1 INTRODUCCIÓN¹

Hace unos meses el entonces Ministro de Hacienda Leonel Baruch invitó a un grupo de costarricenses que en el pasado, y bajo diferentes administraciones, habían tenido a su cargo la dirección de esa Cartera, para analizar la difícil situación de las finanzas del Estado costarricense y proponer, según su leal saber y entender, al Gobierno de la República, y por su medio al país, las medidas correctivas que procediera tomar. Con la salida del gobierno del ministro Baruch, su sucesor, don Alberto Dent, reiteró el encargo y, con el apoyo técnico del equipo del Ministerio de Hacienda, los exministros continuaron su labor de estudio. La comisión *ad-hoc* que se designó, y que suscribe este informe, fue coordinada por el Ministro Alberto Dent y está conformada por las siguientes personas: Leonel Baruch, Francisco de Paula Gutiérrez Gutiérrez, Bernal Jiménez Monge, Rodolfo Méndez Mata, Thelmo Vargas Madrigal y Federico Vargas Peralta.² El criterio que expresan los exministros es personal y no compromete a los diferentes partidos políticos a que están afiliados. Los cálculos

1. El contenido de este informe es propiedad intelectual exclusiva del Ministerio de Hacienda y no podrá ser reproducido, alterado o en forma alguna utilizado, parcial o totalmente, sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda. Se autoriza su publicación para efectos informativos.
2. Don Oscar Barahona Streber formó parte del grupo pero optó por producir un informe propio.

usados en este informe fueron realizados por el Ministerio de Hacienda como ente de apoyo a la labor de la Comisión.

Reconociendo que el crónico déficit que reflejan las finanzas del gobierno constituye uno de los más serios obstáculos al desarrollo económico y social del país, los objetivos de las medidas que propone la Comisión son los siguientes:

- a) Reducir paulatinamente el déficit del Gobierno Central de manera que para el final del año 2006 los gastos del gobierno no superen los ingresos corrientes.
- b) Controlar la expansión de ciertos renglones de gasto público que, como pensiones e intereses, crecen a una velocidad mayor que la economía del país; racionalizar el restante y, de esa manera, mejorar la calidad del gasto público total.
- c) Redirigir los ahorros que, una vez controladas las causas del déficit fiscal, se obtengan en intereses y otros conceptos no prioritarios, al financiamiento de importantes propósitos sociales que hoy el Estado no puede cubrir a la sociedad y que son claves para la promoción del desarrollo económico y social. Este traslado se podría hacer sin necesidad de romper el equilibrio de las finanzas públicas.
- d) Partiendo del principio de que todos los miembros de la sociedad deben contribuir al financiamiento de la labor del Estado, modernizar y simplificar el sistema tributario costarricense, para dotarlo de mayor equidad que el actual, facilitar su administración y reducir la evasión manteniendo la competitividad de las empresas del país.
- e) Adoptar normas jurídicas que eviten la evasión y favorezcan el equilibrio sostenido de las finanzas públicas, para que ellas no atenten contra el desarrollo económico y social del país, sino para que actúen como su aliado.

5.2 EL PANORAMA FISCAL

En este capítulo la Comisión presenta las principales consideraciones que en su seno se tuvieron presentes respecto a los problemas que para el país acarrea el déficit fiscal; describe la conformación del sector público costarricense, el grado en que las diversas entidades contribuyen al déficit global y presenta la alarmante situación que de no tomarse medidas correctivas cabría esperar que, con gran probabilidad, se dé en el futuro cercano (*ver Cuadro 5.2*).

El déficit fiscal como severo obstáculo al desarrollo

La Comisión reconoce que el Gobierno en la sociedad moderna desempeña una función importantísima. Sin embargo, ella puede opacarse, y hasta anularse, si no se opera cuidadosamente en materia de impuestos y de gasto público. En Costa Rica la debilidad de las finanzas del Gobierno y del Banco Central representa hoy quizá el más grande obstáculo para alcanzar el mayor bienestar económico y social al que, legítimamente, aspiramos los ciudadanos. Y, lo que es peor, un análisis objetivo de las tendencias nos indica que, de no tomarse medidas correctivas, el problema se acentuará y llegará a niveles insostenibles en pocos años.

El problema fiscal tiene dos aristas íntimamente vinculadas entre sí: la primera tiene que ver con la *calidad* de los ingresos y de los gastos del sector público; la segunda con el *nivel* de uno y de otro, que en Costa Rica conforma un sistemático déficit, pues los ingresos del sector público son insuficientes para cubrir todos los gastos que como sociedad hemos encargado al gobierno. Respecto a los ingresos, la Comisión es consciente de la necesidad de operar con un reducido número de impuestos, que faciliten la administración del sistema tributario y que no influyan negativamente en las decisiones de los agentes económicos. También reconoce que las tasas de los tributos deben ser moderadas, a fin de que estimulen el cumplimiento de las obligaciones tributarias, coadyuven a reducir la evasión y para que estimulen la competitividad del país. Por último, para que el sistema sea equitativo y se maximice la recaudación, es menester que la base de los impuestos sea amplia.

En cuanto al gasto, el deseo es que los recursos fiscales se dediquen a la producción de bienes y servicios de claro interés general, como educación, infraestructura física, seguridad ciudadana, y eficiente administración de la justicia, que catapultan la productividad de los agentes económicos privados. También hay consenso en que el Estado debe contribuir a la satisfacción de las necesidades de los grupos de más bajos ingresos de la sociedad, en materia de salud, educación, vivienda y alimentación y contribuya, de esa manera, a reducir la desigualdad económica, estimule la formación de un mejor recurso humano y facilite la convivencia entre los miembros de la sociedad.

La existencia de un crónico déficit fiscal, como es el caso de Costa Rica, atenta contra una serie importante de aspectos macroeconómicos y, por esa vía, también contra el bienestar colectivo. En efecto, el déficit fiscal, en una sociedad que como la costarricense no tiene altos niveles de ahorro, se traduce en elevación de la tasa de interés en el mercado financiero y en reducción del crédito que el sistema bancario puede asignar al sector privado. Este es el conocido efecto "estrujamiento" del déficit fiscal sobre el sistema financiero. Cuando, para evitar este efecto, el Banco Central decide permitir que se expanda la oferta monetaria, para satisfacer las necesidades crediticias del sector público y las del privado, lo que promueve es inflación y devaluación. El "impuesto inflacionario" que así se crea, suele afectar con mayor fuerza a las familias de ingresos más bajos y, por tanto, se convierte en uno de los impuestos más inequitativos. La restricción del crédito al sector privado, o la elevación en su costo, desalienta la inversión, la creación de empleos y deteriora los índices de pobreza.

Cuando existe financiamiento externo, el déficit fiscal también conduce a desequilibrios de la cuenta corriente de la balanza de pagos y, obviamente, a un incremento de la deuda externa. Y cuando dicho financiamiento se reduce, o cesa, el déficit y la deuda externa ejercen presión, a veces insostenible, sobre el tipo de cambio y la inflación doméstica. Por ello es que el déficit fiscal no constituye un frío problema macroeconómico, sino que suele ser una de las principales causas de las crisis económicas de los países y del empobrecimiento de sus habitantes. Sobra decir que una acentuada crisis

económica puede conducir a colapsos sociales, como los que se han dado recientemente en algunos países de la América Latina y en otras áreas.

En Costa Rica el financiamiento del déficit del gobierno ha llevado a un nivel de endeudamiento sumamente elevado y los intereses de la deuda pública hoy consumen alrededor de una tercera parte de los ingresos tributarios. De no ejercerse un adecuado control sobre las finanzas del gobierno, el pago de intereses sobre una deuda creciente podría, a partir de algún momento, consumir la totalidad de los ingresos del Estado y técnicamente éste no podría satisfacer ninguna de las necesidades que la sociedad le ha encargado.

La solución del problema fiscal no es simple, pues tiene ingredientes tanto financieros como socio-políticos. En nuestro medio el problema no se puede enfrentar solamente con medidas administrativas, que corresponde adoptar al Poder Ejecutivo, sino que parte medular de la solución requiere reformas legales, y hasta constitucionales, cuya aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa. La solución del problema fiscal tiene que ver con la mejor orientación y el control del gasto público y, dentro de éste, con los problemas que apareja la deuda pública; con reformas a los principales impuestos; con la modernización del sistema tributario y de su administración, para reducir la evasión y el incumplimiento de deberes por parte de los contribuyentes. La Comisión reconoce que para enfrentar el problema necesariamente habrá que tocar el interés de grupos, pero es consciente de que, si el conjunto de medidas que se adopta es eficaz, el sacrificio es muy pequeño comparado con el aumento en la seguridad y el bienestar colectivo.

Conformación del sector público costarricense

Técnicamente, para los efectos normativos de este estudio, el sector público costarricense está constituido por: (a) gobierno central, (b) resto del sector público no financiero³ y (c) el Banco Central de Cos-

3. Los bancos comerciales del Estado y el Instituto Nacional de Seguros son intermediarios financieros y por eso no se incluyen como parte del sector público para los fines que aquí interesa analizar.

conforman los demás entes públicos como la Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad, Refinadora Costarricense de Petróleo, Instituto Nacional de Aprendizaje, etc. El monto de esos superávits se determina como parte de las metas macroeconómicas establecidas por el Ministerio de Hacienda y puede afectar el cumplimiento de los objetivos establecidos para las instituciones y empresas públicas. En algunas ocasiones la forma de generar esos excedentes ha sido mediante el incremento de precios y tarifas de los servicios públicos más allá de lo justificado, convirtiéndose en un "impuesto disimulado" que pagan todos los usuarios.

Este procedimiento no solo es inconveniente porque distorsiona los precios y tarifas y reduce la transparencia fiscal, sino también porque agrava el problema de las finanzas del Gobierno pues los recursos se le transfieren por la vía del endeudamiento. En ese sentido, la reducción del déficit del Gobierno Central permitiría dar mayor libertad a las instituciones y empresas públicas para el cumplimiento de sus objetivos.

También se debe aspirar a que el Banco Central no incurra en pérdidas sostenidas, y que su política monetaria no tome posiciones permanentes de deuda⁶ que lo lleven a perder, pues ello se convierte en fuente de inyección de circulante que se traduce en inflación y en tasas de interés altas. Cuando, en el manejo de la política monetaria el Banco Central deba colocar títulos de deuda, deberá hacerlo con posiciones que produzcan resultados financieros que se anulen en el tiempo.⁷

Quedan, entonces, las finanzas del Gobierno Central como el objeto básico de análisis por parte de esta Comisión y a ellas se dedica la mayor parte del resto del documento.

6. Precisamente reconociendo el problema que para el país representa un Banco Central que tiene pérdidas, y que no tiene (ni debe tener) capacidad para fijar impuestos, el Gobierno Central le entregó, en el año 1999, bonos para compensar dichas pérdidas por un total de 250 mil millones de colones. En el 2002 le estará pagando 180 mil millones de colones adicionales. Ambos pagos afectan las cifras de déficit del Gobierno Central.
7. Como parte de la solución del déficit fiscal del BCCR el Lic. Bernal Jiménez Monge considera que se hace necesario un cambio radical en la política monetaria.

Alarmante panorama en ausencia de medidas correctivas

El resultado previsible de una situación "pasiva", es decir, una en que no se tomen medidas correctivas en materia de finanzas del gobierno, es muy alarmante. En efecto, con el apoyo del equipo técnico del Ministerio de Hacienda, la Comisión procedió a elaborar una proyección de las finanzas del Gobierno Central en ausencia de medidas correctivas y ella refleja (véase Cuadro 5.2) que para el fin del 2002 habría que esperar un déficit equivalente a un 3,9 por ciento del valor de la producción total del país (PIB). El déficit, en este escenario pasivo, crecería sistemáticamente año con año y a final del 2006 llegaría a casi un 12 por ciento del PIB. En este año el gasto por intereses equivaldría al 62 por ciento de los ingresos por impuestos, la inflación aumentaría sustancialmente⁸ y la economía virtualmente se estancaría y no sería improbable que el PIB experimentara una contracción. A todas luces es nuestra obligación alertar al país sobre estos resultados probables. Ante ello el país no puede cruzarse de brazos.

Los principales supuestos utilizados en la construcción de este escenario pasivo son los siguientes:

- a) Los esfuerzos por mejorar la recaudación de impuestos darían algunos frutos.
- b) La tendencia actual en gastos de educación pública y pensiones con cargo al presupuesto nacional se mantendrá durante los próximos años.
- c) El pago de intereses se comportará conforme al incremento que tendrá la deuda para financiar el déficit de cada año; dicha deuda tendrá una estructura de financiamiento similar a la actual; habrá un aumento en el endeudamiento con acreedores externos y las tasas de interés en el mercado local serán altas y crecientes en términos reales.

8. La experiencia internacional muestra que países con déficit de esa naturaleza tienen inflaciones explosivas. Para efectos del análisis se ha tomado como base una inflación conservadora del 17 por ciento. Si dicha inflación llegare a extremos del 50 por ciento su efecto sobre el déficit sería devastador para la economía nacional.

CUADRO 5.2

FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL BAJO UN ESCENARIO PASIVO, 2002-2006
(porcentajes del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Total ingresos	13,1	13,2	13,2	13,3	13,3
Mejora en la recaudación	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Total de gastos	17,1	20,2	21,8	23,7	24,9
Gastos sin intereses	12,6	15,1	15,6	16,1	16,7
Ministerio de Educación	4,8	5,0	5,4	5,7	6,1
Pensiones	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1
Destinos específicos	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Salarios (excluye MEP y Poder Judicial)	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0
Poder Judicial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
CCSS	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CONAVI	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CAT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
Déficit/Superávit primario	0,6	-1,8	-2,3	-2,8	-3,3
Gastos por intereses	4,5	5,1	6,2	7,6	8,2
Internos	3,6	4,2	5,3	6,7	7,4
Externos	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8
Déficit financiero	-3,9	-7,0	-8,5	-10,4	-11,6
PIB (en miles de millones de colones corrientes)	6.053	6.840	7.832	9.085	10.675

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

- d) A diferencia de lo que ocurrió en el pasado, en que por decisión administrativa no se giraba la totalidad de las asignaciones específicas establecidas por ley, en este escenario pasivo se supone que –en acato de resoluciones del poder judicial– las asignaciones específicas se girarán en su totalidad.
- e) Respecto al comportamiento de las finanzas del BCCR y del resto del sector público (i.e., CCSS, ICE, RECOPE, etc.) se supone que éste mantendrá un resultado financiero similar al del pasado.

En este escenario, como muestra el Cuadro 5.3, la deuda del Gobierno Central llegaría a final del 2006 a un 56,3 por ciento del PIB (com-

parado con un 39,8 por ciento a principios del 2002) y, como se señaló antes, la carga de intereses consumiría más del 62 por ciento de los ingresos tributarios.

CUADRO 5.3

DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL BAJO UN ESCENARIO PASIVO, 2002-2006
(porcentajes del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Deuda Total	39,8	42,2	45,4	50,8	56,3
Deuda Interna	28,6	30,8	34,3	39,9	45,5
Deuda Externa	11,2	11,4	11,1	10,9	10,8

FUENTE: Tesorería Nacional.

El sistemático deterioro de las finanzas del Gobierno Central que tendría lugar de no tomarse oportunamente acción correctiva, tendría efectos sensibles en un conjunto importante de variables macroeconómicas (crecimiento del PIB, inflación, devaluación, tasa de interés). El riesgo de caer en una severa inestabilidad económica, y quizá hasta social, a muy corto plazo es sumamente alto si no se adoptan medidas que corrijan el desequilibrio de las finanzas públicas.

5.3 NATURALEZA DEL GASTO Y PROPUESTAS DE REFORMA

La inflexibilidad del gasto del Gobierno Central

Por mandato constitucional, leyes e improcedentes prácticas, los costarricenses hemos pedido al Gobierno atender una serie importante de gastos y no hemos estado dispuestos a pagar por ellos con impuestos explícitos. Hemos de reconocer que, en ausencia de impuestos explícitos que cubran la totalidad del gasto público, muy probablemente la sociedad tiene que cubrir la diferencia por la vía del "impuesto inflacionario", con toda la secuela de inequidad que ello aparece. Como muestra el Cuadro 5.4, durante el año 2001 las obligaciones por mandato constitucional, dirigidas al financiamiento de la educación pública, el Poder Judicial, la deuda política y las

cuotas a la CCSS del Estado como tal y como patrono, equivalían a un 47,3 por ciento de los ingresos tributarios de ese año. Si a eso sumamos los gastos aprobados por leyes con destino específico, el total asciende a un 70,5 por ciento. Hay que destacar que esas leyes con destino específico en su mayor parte **no** crearon fuente de ingresos adicionales.⁹ Al agregar los gastos por otras obligaciones legales, como son las pensiones y los salarios que no corresponden al MEP ni al Poder Judicial,¹⁰ ya consumimos la totalidad de los ingresos tributarios sin haber todavía pagado los intereses sobre la deuda pública ni haber hecho otras erogaciones en infraestructura ni en otras áreas de interés colectivo. Visto así el gasto público es relativamente “inflexible”. Pero no totalmente inflexible, pues siempre se puede actuar sobre las leyes con destino específico, la deuda pública, pensiones, el nivel de empleo y remuneraciones y en principio hasta sobre los mandatos constitucionales. En el campo de las pensiones existen diferentes regímenes con cargo al presupuesto nacional que otorgan privilegios a ciertos grupos. Recientes fallos de la Sala Constitucional permiten que los empleados seleccionen el régimen bajo el cual se pensionarán lo que es inconveniente ya que no guarda proporcionalidad ni justicia con lo que el empleado aportó al mismo. Este es un campo en el que hay que actuar fijando un solo sistema básico nacional para todos los ciudadanos. No puede existir ningún régimen de privilegio a favor de empleados públicos en contra del resto de la población. Igualmente debe limitarse los montos máximos de las pensiones a fin de evitar la existencia de “pensiones de lujo” con cargo al presupuesto nacional. Lo que no se pueda hacer mediante el gasto público habrá, necesariamente, que hacerlo por la vía de los impuestos.

9. En principio se puede argumentar que la sociedad puede, democráticamente por medio de la Asamblea Legislativa, encargar al gobierno que emprenda una u otra labor de su interés. Pero la lógica diría que eso debe estar acompañado de fuentes de ingreso específicas para esos propósitos. No es el caso en Costa Rica pues en la Asamblea se pasan, quizá por “clientelismo político”, muchas leyes que aprueban gastos específicos sin que creen las respectivas fuentes de ingreso.
10. Debe tenerse presente que las cifras relativas al MEP y al Poder Judicial incluyen (mayoritariamente) pago de salarios.

CUADRO 5.4

DESGLOSE DE ALGUNOS GASTOS DEL PRESUPUESTO DEL AÑO 2001
(porcentajes de los ingresos tributarios)

		Acumulado
Por mandato constitucional:	47,3	47,3
Educación Pública	35,4	
Poder Judicial	6,0	
Deuda política	0,7	
Cuotas a la CCSS	5,2	
Por ley con destino específico:	23,1	70,5
Con creación de fuente de ingreso	5,4	
Sin creación de fuente de ingreso	17,8	
Otras obligaciones legales:	28,9	99,4
Pensiones	16,8	
Salarios (excluyendo MEP y Poder Judicial)	12,1	
Intereses	30,5	129,9
Obligaciones a mediano plazo:	28,6	158,5
Gasto adicional en educación	11,6	
Municipalidades	17,0	

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Las obligaciones arriba indicadas se incrementarán cuando el Gobierno deba destinar un mínimo del 6 por ciento del PIB a financiar la educación pública. El porcentaje pasaría de un 35,4 por ciento a un 45,8 por ciento de los ingresos, al considerar que en el 2001 los ingresos del gobierno equivalían a un 13,1 por ciento del PIB. Conviene indicar que, considerando que el BCCR modificó hace un tiempo la metodología para el cálculo del PIB, dando como resultado que este fuera considerablemente más alto que antes, mediante decreto ejecutivo se estableció un plazo de 10 años, a partir del año 2001, para gradualmente hacer la transición metodológica.

Dar cumplimiento a todos los dictados constitucionales y legales equivale a gastar lo que no se tiene. El principio que en el pasado se utilizó fue considerar al presupuesto como una autorización de gasto máximo, que debía verse dentro del espíritu constitucional de equilibrio presupuestario, pero no como una obligación a gastarlo.

en su totalidad. En lo relativo a las obligaciones de gasto que imponían algunas leyes (en particular las que no habían creado fuentes de ingreso), lo usual era subejecutarlas. Sin embargo, disposiciones recientes de la Sala Constitucional parecen obligar a efectuar la erogación total y, en las condiciones actuales, eso equivale a incrementar el déficit público. El problema con estas leyes no es sólo que promueven desequilibrios fiscales, sino que imponen una rigidez indebida al gasto y no se le permite al gobierno ajustarse a las necesidades y prioridades cambiantes de la sociedad.

No se evalúa la calidad del gasto público

Por lo general, en Costa Rica la discusión sobre el gasto público se ha centrado en su monto y ha descuidado los criterios de eficiencia y calidad del mismo, desaprovechándose importantes oportunidades para lograr reducciones en el tamaño del gasto sin desmejorar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales y, en última instancia, de la sociedad costarricense. La asignación del presupuesto ha respondido al cumplimiento de los montos asignados por la Constitución o por leyes y a prioridades generales explícita o implícitamente fijadas por cada administración. No se ha operado con presupuestos base cero, sino que los presupuestos se elaboran sobre la base de lo que se gastó en el pasado. Tampoco las solicitudes periódicas de reducción de gasto parecen tener presente una clara escala de prioridades y suelen hacerse en los renglones que menos resistencia ofrezcan (por ej., inversiones en infraestructura, materiales de apoyo educativo) aunque con ello se atente contra la productividad del gasto.

El presupuesto público, en su formato actual, dista mucho de ser un instrumento idóneo para evaluar eficiencia (costos de los programas) y eficacia (cumplimiento de metas y objetivos mensurables). Ni el quehacer de las instituciones públicas, ni el gasto en fines específicos creado por ley o por Constitución, suele ser formalmente evaluado en su desempeño o en su justificación. Estas deficiencias dificultan la corrección de posibles situaciones de duplicidad de programas o instituciones y la eliminación de gastos superfluos o improductivos.

La situación se ve agravada por el hecho de que una vez creado un determinado programa o institución, los sectores de la sociedad que se ven favorecidos con esos gastos (tanto beneficiarios privados como los propios suplidores del servicio) se constituyen en grupos de presión, que ofrecen resistencia a que dichos programas o entes puedan ser reducidos y menos aun eliminados si las funciones que desempeñan dejan de ser importantes para la sociedad. Algunos ejemplos que evidencian esta conducta son por el lado del sector empresarial, los recipientes de los certificados de abono tributario y los beneficiarios de algunos incentivos turísticos y, por el lado de los empleados públicos, los sistemas de pensiones de privilegio y los regímenes laborales, que les garantizan virtual inamovilidad y que premian a los servidores públicos por la antigüedad en el servicio y no por la calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.¹¹

Por otra parte, a pesar de que la Constitución Política establece limitaciones a la iniciativa del Poder Legislativo en materia presupuestaria, los proyectos de presupuesto sufren modificaciones en la Asamblea Legislativa basadas principalmente en intereses particulares, sin consideración de la posible inconveniencia de cercenar otras partidas presupuestarias para dar contenido a las nuevas o sin preocuparse por contar con nuevas fuentes de ingresos corrientes que financien aquellos gastos. Adicionalmente, los legisladores continúan incorporando en los presupuestos transferencias que desvirtúan las disposiciones legales¹² para controlar la asignación y uso de las partidas específicas. Este tipo de clientelismo político, que antepone el interés de grupos especiales a los de la sociedad, es impropio y en aras del interés de la colectividad y sanas prácticas fiscales, debe desaparecer.

11. La Comisión reconoce que el estímulo de cada uno de los miembros de los (pequeños y organizados) grupos de interés, por preservar un *statu quo* que les favorece, es muchísimo mayor que el de cualquier miembro de la dispersa sociedad pagadora de impuestos y que por eso aquellos grupos suelen explotar a la mayoría silenciosa. Es aquí donde el cabal criterio y la acción del político deben favorecer el interés colectivo.
12. Por ejemplo, las que establece la *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*.

Recomendaciones en materia de gasto

La Comisión considera que los principios fundamentales para el manejo de una política sostenible y responsable del gasto público deben estar referidos a los siguientes aspectos medulares:

- a) La disminución de la rigidez y automaticidad del gasto, que surge como consecuencia de los destinos específicos constitucionales. Eliminación de los destinos específicos creados por ley.
- b) La búsqueda de la máxima eficiencia y eficacia del gasto público; esto es, la administración de los recursos fiscales con el menor desperdicio y su asignación de acuerdo con los intereses de la colectividad.
- c) El control de los disparadores del gasto, es decir, aquellos que han crecido más rápido que la economía (PIB).
- d) Mayor difusión de la información detallada del gasto público tanto del Gobierno Central como de las instituciones descentralizadas.

En línea con estos principios, se considera necesaria la aplicación de las siguientes medidas en el área de gastos:

- a) Combatir el abuso de los recursos del Estado por parte de autoridades y funcionarios públicos, así como erradicar el gasto superfluo o innecesario. Si bien este tipo de gastos no es relevante desde el punto de vista macroeconómico, sí resulta fundamental desde el punto de vista de la imagen pública, legitimidad y credibilidad en la acción del Gobierno.
- b) Intensificar los esfuerzos para hacer de los presupuestos un instrumento adecuado para la asignación del gasto. Se requiere, primero, mediante el uso de verdaderos presupuestos por programas, lograr una adecuada definición de los productos, bienes o servicios, y a qué grupos de la sociedad favorecen, asociados a los diferentes programas; segundo, desarrollar sistemas de contabilidad de costos que permitan calcular los costos asociados con la prestación de los servicios y tercero, utilizar instrumentos que permitan obtener una medición del nivel de satis-

facción de los usuarios con respecto a los servicios que reciben. Formalizar el proceso de liquidación de presupuestos, para que reflejen los costos incurridos y los productos generados. En conjunto, estos esfuerzos permitirán una mejor formulación de los presupuestos y, como resultado, una mejor evaluación de los resultados físicos y financieros de los programas, con el propósito final de obtener información valiosa para la asignación de recursos en períodos posteriores.

- c) Fortalecer el principio de iniciativa en materia presupuestaria del Poder Ejecutivo. Se debe eliminar la posibilidad de que la Asamblea Legislativa aumente gastos del presupuesto para atender clientelismos políticos.
- d) Retomar los esfuerzos de reestructuración institucional mediante la creación de una Comisión de Alto Nivel cuya función sea revisar los mandatos y actividades de diferentes instituciones, con el propósito de eliminar aquellas áreas o instituciones que ya no se justifiquen, eliminar duplicidades y reorientar recursos. Se debe organizar el sistema para que periódicamente se determine en cada dependencia pública si se están cumpliendo o no los objetivos para que fue creada y si está operando con costos razonables.
- e) Someter la creación de nuevos programas y entes públicos a lo que se conoce como "leyes de ocaso", que implica que ellos se crean por un período determinado y que mueren automáticamente, a menos que se recreen previo estudio de que la necesidad subsiste y que el ente o programa es un eficaz medio para satisfacerla.
- f) Se consideran inconvenientes todas las leyes que crearon partidas presupuestarias con destino específico, en virtud de que no reconocen las necesidades cambiantes de la sociedad al establecerse de manera indefinida sin evaluación alguna, que introducen una inflexibilidad inconveniente en el manejo del gasto público y atentan contra el equilibrio presupuestario. Se recomienda aprobar el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa que deroga todas aquellas disposicio-

nes legales que asignan montos o porcentajes a destinos específicos con cargo al Presupuesto Nacional.

- g) Revisar la procedencia de los destinos constitucionales de gasto y someterlos a una evaluación periódica (por ej., cada 5 años), para definir si procede mantenerlos a futuro o modificarlos.
- h) Deben hacerse las reformas necesarias para hacer más eficiente la contratación administrativa, así como implementar las disposiciones de la recién promulgada *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* para lograr un ordenamiento de la propiedad de activos del Estado.
- i) Acompañar la transferencia de recursos a las Municipalidades del país con el traspaso de responsabilidades del Gobierno Central a ellas, para reducir el costo del Gobierno. El cumplimiento de esta disposición constitucional requiere necesariamente de la solución del problema fiscal. Adoptar disposiciones para operativizar la rendición de cuentas y dotar a los municipios de la capacidad necesaria para administrar el gasto de manera eficaz y eficiente.
- j) Reformar los estatutos del Régimen de Servicio Civil con el propósito de flexibilizar los procesos de contratación y despido de los funcionarios públicos, sin que se pierdan los objetivos que dieron origen a este régimen.
- k) Revisar los incentivos que reciben los servidores públicos para que estos correspondan a criterios de productividad y no a criterios automáticos de antigüedad u otros injustificados.
- l) La Comisión considera rotundamente inconveniente que se concedan privilegios en el otorgamiento y disfrute de las pensiones a costa de las finanzas públicas y, en última instancia, a costa del desarrollo económico y social de Costa Rica. Por ello propone establecer un régimen impositivo con tasas más altas para las pensiones más elevadas y aumentar las cotizaciones para regímenes contributivos distintos al Magisterio Nacional,¹³ ambas

13. El régimen del sistema del Magisterio Nacional opera en la actualidad con cotizaciones razonables.

medidas necesarias para reducir el impacto de las recientes resoluciones de la Sala Constitucional. También deberá establecerse alguna disposición para evitar el traslado de cuotas del seguro de invalidez, vejez y muerte a otros regímenes especiales. Finalmente, se debe cuanto antes converger hacia un solo sistema básico nacional de pensiones, administrado por la CCSS, para todos los ciudadanos.

5.4 EL PROBLEMA DE LA DEUDA PÚBLICA

Al constituir los intereses sobre una deuda pública creciente uno de los principales renglones del gasto del gobierno, que, de no tomarse inmediata acción correctiva, muy pronto desplazará a todos los demás, conviene dedicar un capítulo aparte al análisis de la deuda del gobierno y, en menor grado, también la del Banco Central de Costa Rica.

El resultado primario y el pago de intereses

El pago de intereses sobre la deuda pública registra un impresionante crecimiento en las últimas dos décadas. Esta situación engendra una espiral de crecimiento en el saldo de la deuda, pues los pagos de intereses generan más déficit fiscales, que han de ser financiados mediante un mayor endeudamiento, lo que a su vez eleva el servicio de la deuda para los períodos subsiguientes.

El pago de intereses sobre la deuda como proporción del PIB también ha mostrado una tendencia al alza en el pasado y en el escenario pasivo. Esos pagos presentan variaciones marcadas debidas a la alta volatilidad de las tasas de interés y a su influencia sobre el costo de la deuda pactada a tasas variables, que representa una alta proporción de la deuda total del Gobierno. Se ha estimado que, en la actualidad, dos puntos de aumento en la tasa de interés promedio sobre la deuda generan un aumento alrededor de un 0,7 por ciento del PIB en el déficit.

CUADRO 5.5
GOBIERNO CENTRAL
INTERES, DÉFICIT O SUPERÁVIT FINANCIERO Y PRIMARIO, 1995-2001
 (porcentajes del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^{a/}
Intereses	4,3	4,6	3,8	3,2	3,6	3,6	4,0
Superávit Primario	0,8	0,6	0,9	0,7	1,4	0,6	1,1
Déficit Financiero	-3,5	-4,0	-2,9	-2,5	-2,2	-3,0	-2,9

a/ Preliminares.

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Para poner en otra perspectiva esta situación, vale la pena resaltar los siguientes hechos relacionados con el pago que realiza el Gobierno Central en concepto de intereses sobre su deuda:

- a) La importancia de los intereses dentro del gasto es tal que, excluyendo el pago de intereses, durante los últimos siete años la situación financiera del Gobierno Central ha mostrado superávit, que se conoce bajo el nombre de superávit primario¹⁴ (ver Cuadro 5.5).
- b) Mientras que en 1983 el pago de intereses (internos y externos) sobre la deuda del Gobierno representaba menos del 11,5 por ciento del gasto total, en el año 2001 representa casi una cuarta parte, lo que a su vez equivale a casi una tercera parte de los ingresos tributarios.
- c) La suma que el Gobierno Central asignó al pago de intereses para el año 2001 representó un 84,2 por ciento del presupuesto destinado a educación; más de 7 veces el presupuesto de la seguri-

14. Al resultado de agregar al superávit primario el gasto por intereses se le conoce como déficit (si es negativo) o superávit (si es positivo) financiero. El concepto de superávit o déficit primario suele medir adecuadamente la gestión la administración de turno, pues el pago de intereses obedece (en mucho) a compromisos asumidos por administraciones anteriores. La existencia de un déficit primario suele ser preocupante porque, a menos que la economía crezca a velocidad superior a la tasa de interés real que aplica sobre la deuda, la deuda pública tiende a convertirse en explosiva, en el sentido de que la relación Deuda/PIB crece sostenidamente en el tiempo. En Costa Rica, como se muestra en el Cuadro 5.5, no se opera con déficit primario sino con superávit.

dad ciudadana y casi 9 veces el presupuesto asignado a salud. Esto da una idea del "costo de oportunidad" que, a nivel social, tiene el gasto por intereses.

De lo anterior resulta evidente que en el caso hipotético de que no existiera deuda pública, el Gobierno no sólo contaría con capacidad suficiente para hacer frente a todos sus gastos actuales, sino que incluso estaría generando un superávit financiero cercano al 1 por ciento del PIB. En este sentido, una disminución sustancial en el saldo de la deuda permitiría destinar mayores recursos hacia aquellas áreas que resultan esenciales para el mayor bienestar de la sociedad, manteniendo a la vez una adecuada estabilidad de las finanzas públicas y disminuyendo por consiguiente las presiones sobre las tasas de interés y el aumento del costo de la vida que se generan actualmente como resultado del déficit fiscal.

La deuda del Gobierno: origen y características

La deuda pública tiene su origen en los recurrentes déficit fiscales que han venido presentando las finanzas públicas a lo largo de las últimas décadas. En este sentido, podemos decir que no se trata de un problema nuevo para el país, sino más bien de la acumulación de un problema antiguo. Sin embargo, este tema ha cobrado mayor relevancia en los años recientes debido a la tendencia al alto crecimiento en el saldo de la deuda interna que se presentó a partir de mediados de los ochenta. Este endeudamiento se ha incurrido principalmente por medio de la colocación de bonos en el mercado financiero local que ha comenzado a ser sustituido en los últimos años en el mercado externo.

Al 31 de diciembre del 2001, el saldo de la deuda total del Gobierno Central ascendió a 2.087.426 millones de colones (38,8 por ciento del PIB), de los cuales un 71,6 por ciento era deuda interna; en 1990, la deuda total era el equivalente al 27,1 por ciento del PIB y la deuda interna representaba el 43 por ciento del total (*Cuadro A-5.3 del anexo*). El costo de servir esta deuda también ha aumentado y durante el año 2001 el gasto en intereses alcanzó 218.752,6 millones de colones, equivalente al 30,44 por ciento de los ingresos tributarios. Este

monto no sólo refleja el alto endeudamiento acumulado, sino el hecho que parte de éste se contrató a tasas superiores a las pagadas por otras entidades domésticas. Las empresas e instituciones públicas poseen 62,2 por ciento de la deuda interna (*Cuadro A-5.6*) como consecuencia, en algunos casos, de la acumulación de transferencias otorgadas por el mismo Gobierno Central y no utilizadas por los beneficiarios o de la generación de excedentes para alcanzar las metas fiscales.

La reducción en el endeudamiento externo del Gobierno Central durante la década de los noventa no respondió necesariamente a una estrategia financiera definida, sino más bien a las pocas opciones con que contaba el país en ese momento para obtener recursos del mercado internacional. Esta situación se tradujo en una sustitución de deuda externa por endeudamiento interno de mayor costo con el agravante de que se presionan las tasas de interés locales. Durante los últimos cuatro años se ha tratado de revertir esta tendencia por medio de una estrategia de financiamiento orientada a sustituir deuda interna por deuda externa, en condiciones de plazo y costo que resultan más favorables que el financiamiento interno.¹⁵ Además, esto redujo el efecto negativo que el Gobierno podría haber generado sobre las tasas de interés en el mercado doméstico y las posibilidades de financiamiento del sector privado.

La estrategia descrita contribuyó a que no se materializaran las proyecciones tan desfavorables en la situación fiscal que se vislumbraban cuando se elaboró el informe de la Comisión que estudió el problema de la deuda interna.¹⁶ Si se excluye la documentación de deudas de períodos anteriores, también se observa que la estrategia de sustitución de deuda interna por externa, así como la donación de parte de la cartera de inversiones de algunas instituciones públicas, permitió reducir en términos reales la deuda interna durante 1999 y

15. Esto se hizo mediante una autorización legislativa para colocar títulos por US\$500 millones para los años 1998 y 1999 y, posteriormente, mediante otra autorización legislativa por US\$1.450 millones para el período 2000-2004.

16. Ver *Informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna del Ministerio de Hacienda* ("Comisión Lizano"), entregado al Presidente Figueres Olsen el 18 de noviembre de 1996.

el 2000. Pero, debe destacarse, para que la solución del problema que apareja el pago de intereses sobre la deuda del Gobierno sea sostenible en el tiempo, más que en reingeniería, ella debe centrarse en la eliminación del déficit fiscal.

La deuda del Banco Central de Costa Rica

Las pérdidas del Banco Central de Costa Rica (BCCR) tienen un efecto macroeconómico similar al que tiene el déficit del Gobierno Central y ellas se originan fundamentalmente en la alta deuda con que opera en la actualidad el Instituto Emisor. Una buena parte de la deuda contraída por el Banco Central se origina en políticas adoptadas, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, con el fin de mantener un tipo de cambio artificialmente bajo y para financiar al sector público con emisión monetaria, las cuales le generaron al BCCR una serie de pasivos sin su contrapartida de activos que generen ingresos. De allí se han venido acumulando pérdidas que, para ser contrarrestadas en su efecto inflacionario, han obligado al BCCR a colocar más bonos en el mercado y, con ello, a generar pérdidas aún mayores por el pago de intereses.

El BCCR participa en el mercado financiero por medio de las denominadas operaciones de mercado abierto, las cuales consisten en la colocación de bonos de estabilización monetaria (BEMs) como instrumento para controlar el crecimiento de la cantidad de dinero en la economía. Este tipo de operaciones tiene como objetivo principal reducir las presiones inflacionarias.

La intensidad en el uso de las operaciones de mercado abierto como instrumento de política monetaria depende del saldo inicial de BEMs, de la meta de inflación que el BCCR se proponga y del comportamiento esperado en las principales variables macroeconómicas (en particular de la tasa de interés), así como del uso que se dé de otros instrumentos. Desde la década de los ochenta el BCCR ha venido utilizando con mayor frecuencia la colocación de bonos como medida de control inflacionario en sustitución de instrumentos de control directo sobre los medios de pago cuya aplicación resulta en una asignación ineficiente de los recursos de la economía. Reciente-

mente, también ha tendido a sustituir el uso de otros instrumentos de control indirecto, como el encaje mínimo legal, cuya tasa ha venido disminuyendo con el propósito de reducir los márgenes de intermediación y el costo del crédito.

El Ministerio de Hacienda asumió en el año 1999 una parte de las pérdidas cuasifiscales del BCCR con la entrega de bonos por un monto de 250.000 millones de colones.¹⁷ Además, el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas estipula la cancelación adicional de operaciones cuasifiscales del BCCR por parte del Ministerio de Hacienda hasta por un monto de 180.000 millones de colones. Esta medida pretende lograr un mejor control sobre la inflación, al contar el Ente Emisor con mayor flexibilidad e independencia para la conducción de su política monetaria. Por otra parte, la medida adoptada por el Gobierno le exige una mayor disciplina para, con los mismos ingresos, cubrir no sólo los gastos usuales sino una carga mayor de intereses.

Como resultado de las operaciones cuasifiscales, así como de las que el BCCR realiza en su función de estabilización monetaria, el Ente Emisor ha acumulado una deuda que, al 31 de diciembre del 2001, alcanzaba un monto aproximado de 745.732 millones de colones, lo que equivale a un 13,9 por ciento del PIB.

Recomendaciones en materia de deuda

En consideración de lo anterior, la Comisión se permite recomendar lo siguiente:

- a) Modificar el artículo 74 de la recién promulgada *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* para que

17. Los antecedentes de esta medida surgen de la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica aprobada en 1995, en la cual se dispuso que el Gobierno debía documentar la deuda con el instituto emisor. Las condiciones bajo las cuales se debía llevar a cabo esta documentación se establecieron a principios de 1998 y en el año 1999 se formalizó la entrega de bonos del Gobierno al BCCR por 250.000 millones de colones. Estos bonos fueron cancelados de forma anticipada por el Ministerio de Hacienda a finales del 2000 y principios del 2001.

que dichos entes mantengan el valor real de sus inversiones sin que esto represente pago de tasas por encima del mercado.

- g) Si bien la Comisión respalda totalmente la independencia del Banco Central, considera que el grado de utilización de las colocaciones de títulos de deuda (BEMs) como instrumento de política monetaria, debe atender no sólo a la necesidad de contener la inflación sino también a la de evitar un creciente déficit fiscal y endeudamiento público. El BCCR debe buscar que esas colocaciones de deuda sean neutrales en el tiempo.

5.5 LOS INGRESOS FISCALES Y PROPUESTA DE REFORMA

Naturaleza y debilidad de los ingresos fiscales

La carga tributaria, es decir, el peso de los ingresos por impuestos sobre la producción nacional (medida por el PIB), ha sido relativamente estable, ubicándose entre el 12 y 13 por ciento durante el período 1995-2001. Este nivel de ingresos, sin embargo, ha sido insuficiente para cubrir la totalidad de las erogaciones del Gobierno y su nivel es significativamente más bajo que el promedio para los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OECD y para otros países de ingreso medio.¹⁸ Si en aquella incluyeran algunas cargas adicionales que pesan sobre el sector productivo costarricense, que podrían representar cerca de un 4 por ciento del PIB, la carga tributaria resultante sería ligeramente mayor a la de los países de bajo ingreso, pero estaría por debajo de la de los países de ingreso medio alto.

El sistema tributario costarricense también se caracteriza por su complejidad debido al elevado número de impuestos vigentes, muchos de los cuales tienen un costo administrativo superior a los ingresos que aportan al fisco y distraen recursos humanos y materiales que deberían ser destinados a hacer más eficiente la recaudación de los impuestos que sí tienen trascendencia fiscal. La aprobación

18. Según datos obtenidos del *World Development Indicators*, 2000 Banco Mundial.

CUADRO 5.6
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1995-2001^{a/}

	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL							PORCENTAJE DEL PIB						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos corrientes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	12,6	12,8	12,7	12,7	12,0	12,4	13,4
Impuesto sobre la renta	24,9	23,3	23,8	25,6	29,4	27,5	27,6	3,1	3,0	3,0	3,2	3,5	3,4	3,7
Sobre importaciones:	18,7	10,8	12,3	10,8	7,0	6,7	6,5	2,3	1,4	1,6	1,4	0,8	0,8	0,9
Arancel	17,4	9,5	10,8	9,3	5,6	5,4	5,4	2,2	1,2	1,4	1,2	0,7	0,7	0,7
1 por ciento valor aduanero	1,3	1,3	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Sobre exportaciones	4,2	1,6	1,3	1,3	1,0	0,3	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
Impuesto de ventas:	33,1	42,5	40,6	38,3	36,0	36,6	37,7	4,2	5,4	5,1	4,9	4,3	4,5	5,1
Interno	15,3	21,3	20,4	17,0	15,8	15,1	18,1	1,9	2,7	2,6	2,2	1,9	1,9	2,4
Aduanas	17,8	21,2	20,2	21,3	20,2	21,5	19,7	2,2	2,7	2,6	2,7	2,4	2,7	2,6
Impuesto de consumo :	15,2	17,8	18,8	20,1	20,1	19,3	13,6	1,9	2,3	2,4	2,5	2,4	2,4	1,8
Interno	5,1	5,8	7,0	6,3	5,3	4,4	3,9	0,6	0,7	0,9	0,8	0,6	0,5	0,5
Aduanas	10,2	12,0	11,7	13,8	14,8	14,9	9,7	1,3	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8	1,3
Otros impuestos indirectos	2,1	2,2	2,2	3,1	5,7	8,8	13,0	0,3	0,3	0,3	0,4	0,7	1,1	1,7
Otros ingresos	1,8	1,8	1,0	0,9	0,8	0,8	1,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2

a/ 2001 datos preliminares.

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

de la *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria* fue un paso importante hacia un sistema más simple, al eliminar una serie de impuestos menores y al eliminar el impuesto selectivo de consumo sobre una gran cantidad de bienes que generaban proporcionalmente pocos ingresos al Gobierno. Sin embargo, queda aún espacio para avanzar hacia una mayor simplicidad, pues existen todavía 52 impuestos menores cuya contribución, en conjunto, representa menos del 1 por ciento de la recaudación total y que, ciertamente, tienen un costo de administración muy superior a eso.

La composición de los ingresos tributarios ha sufrido cambios importantes en las últimas décadas principalmente como consecuencia del proceso de reducción y eliminación de los impuestos sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones). Esta tendencia ha dado lugar a que el impuesto sobre la renta y el impuesto de ventas hayan ganado participación dentro del total y es congruente con el proceso de apertura económica iniciado desde mediados de los ochenta, indispensable para que un país pequeño como Costa Rica alcance un mayor desarrollo económico. Dada la enorme importancia de los impuestos sobre la renta y ventas, que en la actualidad aportan dos terceras partes de los ingresos corrientes del Gobierno Central, procede analizar las características de uno y otro e identificar áreas en las cuales es necesario hacer reformas.

El Impuesto sobre la renta

Este impuesto genera una proporción elevada de los ingresos tributarios (22,4 por ciento, en el año 2001) y, sin duda, ofrece un gran potencial para aumentar la recaudación modificando la forma en que actualmente opera. El impuesto sobre la renta, además, puede contribuir a dotar de mayor equidad al sistema tributario costarricense, en la medida en que el pago se puede hacer variar directamente con la capacidad económica de los contribuyentes.

El sistema vigente en Costa Rica grava diferentes manifestaciones de la capacidad económica de los individuos y las empresas de acuerdo con su origen, es decir, da un tratamiento específico a cada una de ellas y aplica una intensidad impositiva diferente según se

trate de propiedades, rentas pasivas, remuneraciones por relaciones de dependencia, ejercicio liberal de profesiones, entre otros. Este sistema, conocido como "cedular", pues grava los ingresos de manera diferente según sea su origen, no es conveniente pues promueve situaciones de desigualdad e inequidad entre los contribuyentes. ¿Por qué algunos ingresos, por ej., los intereses ganados, han de pagar impuestos inferiores a otros, como son los ingresos por salarios?

En contraposición al sistema cedular existe el sistema de "renta global y unitaria", que grava los distintos tipos de renta con un único impuesto, sin hacer diferencias por su origen o destino, ni por el tipo de contribuyente. Es este sistema de renta global y unitaria el que la Comisión considera necesario implantar en Costa Rica, pues promete una mayor recaudación y, sobre todo, porque desde el punto de vista de equidad es mejor que el cedular.

Otra fuente de erosión e inequidad fiscal es la que procuran las actividades de costarricenses domiciliadas fuera del territorio nacional, cuya importancia tiende a aumentar en virtud de la intensificación de los negocios y actividades internacionales. En efecto, de conformidad con la legislación vigente en materia del impuesto sobre la renta, estos ingresos no son sujetos del impuesto, pues lo que opera aquí es el criterio de "territorialidad", que dice que sólo estarán sujetos al impuesto los ingresos generados en el país. La Comisión también propone cambiar esto, dando al esquema un alcance "universal" (también conocido como "mundial").

Por último, otra de las características indeseables del régimen tributario costarricense es que las empresas ubicadas en zonas francas están exentas del pago del impuesto sobre la renta, en tanto que el resto de las empresas sí deben pagar una tasa de impuesto que llega hasta el 30 por ciento del monto imponible. Dada la importancia de las zonas francas, esta característica no sólo constituye una fuente importante de erosión fiscal, sino de inequidad en el trato de las empresas.

Impuesto sobre las ventas

En Costa Rica el (mal llamado) “impuesto sobre las ventas” constituye el principal generador de ingresos fiscales. En efecto, para los fines normativos que buscó esta Comisión, conviene tener presente que nuestro impuesto sobre las ventas **no** es un impuesto sobre las ventas, sino, más bien, un impuesto sobre el valor agregado (IVA) a medias,¹⁹ pues el típico impuesto sobre las ventas opera sobre el valor final de cada venta sin deducción alguna de pagos hechos en etapas anteriores y tiene, por ello, un “efecto cascada”, que es más sensible conforme mayor sea la tarifa que opera. Por el contrario, el IVA permite la deducción de los pagos en las etapas previas, de modo que sólo se cobra sobre los valores agregados en cada etapa y al fin de cuentas sólo opera una vez sobre el valor final de los bienes y servicios al que se aplica. Por ello es que, entre otras, el IVA puede operar con tasas más elevadas que las típicas de un impuesto sobre las ventas. El IVA que es cargado en varias etapas del proceso productivo, afecta el consumo como forma de expresión de la capacidad económica de los agentes y si él opera con una tasa única, y con pocas excepciones a la base, el IVA resulta relativamente neutral en la asignación de recursos, y no incentiva la integración artificial de procesos productivos (como hace el impuesto sobre las ventas). Por esas características el IVA, que es un impuesto relativamente nuevo a nivel mundial, se ha constituido en el mejor de los impuestos indirectos.

El criterio aplicado para admitir la generación de créditos de los impuestos sobre insumos en el IVA puede ser de “deducción física” o de “deducción financiera”. El primero, que es el que actualmente se utiliza en Costa Rica, establece la deducción a partir del análisis físico del producto en cada fase del proceso y, derivado de ese examen, de la determinación de los componentes del producto que han sido gravados anteriormente. Por el contrario, el criterio de deducción financiera, que es el que favorece esta Comisión, se aplica a partir del análisis contable del producto, por lo que se tendrán en cuenta únicamente los datos contables a la entrada y a la salida del pro-

19. No es un IVA en su sentido puro porque no permite la deducción de todos los impuestos pagados sobre insumos.

ducto en la fase considerada para los efectos del impuesto. En la práctica, esto equivale a deducir no sólo los impuestos pagados sobre elementos físicos incorporados en la producción del bien gravado, sino también el valor de servicios (por ej., gastos legales, financieros, etc.) incorporados en la producción de los bienes o servicios gravados. Esto favorece la competitividad de los productos costarricenses y la deducción financiera, además, provee a la Administración Tributaria de datos importantes que puede utilizar para cruzarlos en sus revisiones de las declaraciones del impuesto sobre la renta y otros tributos, lo cual constituye una ventaja del esquema en la lucha contra la evasión.

Otro aspecto fundamental que merece una revisión del impuesto sobre las ventas es el relativo al criterio utilizado para la determinación de la base imponible. Actualmente se aplica un sistema mixto de identificación del objeto del impuesto general sobre las ventas: en relación con los **bienes** o **mercancías**, se acude a un concepto genérico, sin enumerar bienes o mercancías concretas, creando así una categoría conceptual y, sólo por medio de una exención explícitamente establecida se excluye a un bien del pago de este impuesto. En relación con los **servicios**, por el contrario, se utiliza un método taxativo mediante el cual únicamente se someten a imposición los servicios incluidos en una (pequeña) lista. Aquellos que no lo estén, no están sujetos al gravamen, lo que erosiona significativamente la base imponible.

Recomendaciones en materia de impuesto de renta y de "ventas" (IVA)

Impuesto sobre la renta

Con respecto al impuesto sobre la renta, la Comisión considera que un sistema de impuesto sobre la renta global y unitario es el que mejor se ajusta al principio de contribución según la capacidad económica y ofrece mayor equidad (horizontal y vertical) tributaria. Por un lado, se caracteriza por mayor equidad horizontal, al sujetar a igual tasa a todas las rentas de igual cuantía, con independencia de su origen y naturaleza. En ese sentido, permite incorporar formas

de ingreso hasta hoy no sujetas al impuesto como las ganancias de capital obtenidas fuera de una actividad habitual de compraventa. Igualmente, permite tomar en cuenta diferencias familiares y de gastos en necesidades esenciales (por ej., gastos médicos, en educación, entre otros), las cuales se sujetan a una exención. Por otro lado, se caracteriza por mayor equidad vertical, pues permite gravar en función del ingreso global de los contribuyentes, según la cuantía de ésta y resulta más racional para aplicar el principio de progresividad. El sistema debe, maximizar la recaudación del país frente a otras jurisdicciones, evitar generar distorsiones entre competidores externos e internos y poseer mecanismos de ajuste inflacionario en todos sus efectos. Considerando estos aspectos, la Comisión recomienda la adopción de un sistema global de impuesto sobre la renta en sustitución del actual sistema **cedular** y recomienda los siguientes principios orientadores y medidas específicas en relación con ello:

PARA PERSONAS FÍSICAS:

- a) El impuesto sobre la renta de las personas físicas debe gravar los siguientes tipos de renta, deducidos los gastos necesarios para producirla: (i) Las rentas de trabajo dependiente y por pensión; (ii) las rentas del trabajo autónomo y profesional; (iii) las rentas empresariales; (iv) los dividendos y demás participaciones en beneficios obtenidos del desarrollo de actividades económicas por medio de sociedades y demás personas jurídicas;²⁰ (v) los intereses provenientes de contratos individuales de préstamo; (vi) las subvenciones y demás beneficios que otorguen los entes públicos.
- b) El impuesto debe tener una base universal o mundial, es decir, debe aplicarse a todos los ingresos con independencia del territorio donde se generen. El funcionamiento pleno y coherente de este sistema requiere la adopción de algunas medidas complementarias, siendo las esenciales: (i) Introducir un régimen que dé transparencia fiscal internacional; (ii) adoptar medidas unila-

20. Lo pagado a nivel de las sociedades debe coordinarse con este gravamen para evitar una doble imposición.

terales o bilaterales (convenios) para evitar la doble imposición internacional y (iii) establecer una red de convenios para el intercambio de información con trascendencia fiscal. Por ello procede someter la entrada en vigencia de esta característica hasta que la Administración Tributaria demuestre un razonable avance en la condicionalidad referida.

- c) Deben reconocerse deducciones razonables por gastos en necesidades esenciales de las personas físicas: salud, educación, vivienda, entre otros.
- d) Debe gravar las ganancias de capital previa indexación del valor de adquisición.
- e) El impuesto sobre los rendimientos del capital invertido en el mercado financiero, al igual que todos los ingresos de otras fuentes, formarán parte de la renta global y aunque puedan ser sometidos a un mecanismo de retención en la fuente, esta sería aplicada al impuesto final. En el caso de los dividendos, se acreditará lo pagado a nivel de la sociedad al contribuyente.
- f) La escala de tasas debe ser progresiva para promover solidaridad en el financiamiento del gasto público, y deberá estar sujeta a ajustes automáticos por inflación.
- g) La tasa marginal no debe diferir mucho de la que opera para las personas jurídicas (empresas) para evitar el arbitraje tributario, es decir, para que las personas físicas no encuentren rentable constituirse en personas jurídicas sólo por razones fiscales.

PERSONAS JURÍDICAS (EMPRESAS):

- a) El impuesto sobre la renta de las sociedades y personas jurídicas debe establecerse con una tasa competitiva uniforme tanto para las empresas de zonas francas como para las empresas locales. Una tasa competitiva es fundamental para la atracción de inversiones extranjeras directas, según el esquema global descrito para las personas físicas, así como las excepciones indicadas. Los socios que sean personas físicas residentes coordinarán esta imposición con lo que les corresponda pagar a nivel personal. Los

socios no residentes pagarán según el régimen tributario de los no residentes.

- b) El impuesto sobre las sociedades debe gravar por igual todas las formas jurídicas generadoras de riqueza para sus miembros (incluidas las cooperativas y cualquier otra forma de organización) y debe incluir una normativa que regule los ajustes por precios de transferencia entre compañías.
- c) El impuesto debe tener una base universal o mundial, es decir, debe aplicarse a todos los ingresos con independencia del territorio donde se generen, en sustitución del actual criterio de renta territorial. Las condiciones para su operación son las mismas que se señalaron para las personas físicas.
- d) Adoptar un mecanismo paulatino de imposición sobre la renta de las empresas ubicadas en zona franca que, para el año 2008, las lleve a tributar bajo el esquema (único) que aplica para las demás empresas ubicadas en el territorio nacional. Solicitar al Poder Ejecutivo, representado por Ministerio de Hacienda, estudie la forma de rebajar paulatinamente la tasa del impuesto sobre la renta al resto de las empresas del país, a la vez que se eleve la que se aplicaría a las empresas ubicadas en la zona franca, para hacerlas converger en el 2008 y atender, de esa manera, el compromiso lógico asumido ante la Organización Mundial de Comercio de no operar con distorsiones en esta materia.

Impuesto sobre el valor agregado

Con respecto al impuesto sobre el valor agregado, que en Costa Rica se conoce como impuesto sobre las ventas, la Comisión considerará necesario que para que éste sea un verdadero impuesto general sobre el consumo, debe:

- a) Gravar tanto a los bienes como a los servicios, salvo aquellos que sean definidos como parte de una canasta básica, con lo cual su potencial para generar ingresos crecería sustancialmente.
- b) Su tasa debe ser única (y puede permanecer en el nivel actual del 13 por ciento).

- c) Sustituir el criterio de **deducción física** que actualmente se usa para la aplicación del crédito fiscal, por un criterio de **deducción financiera** en el cual los créditos admisibles son los correspondientes a los impuestos pagados por los componentes contabilizados como costos del bien o servicio vendido y no únicamente por los incorporados físicamente en el producto o servicio.

Otros impuestos

Con respecto a otros impuestos, la Comisión recomienda:

- a) Eliminar una serie de impuestos menores cuyo costo administrativo resulta muy alto en comparación con su contribución a los ingresos fiscales. (El Ministerio de Hacienda proveerá la lista de cuáles son estos tributos).
- b) Incrementar al doble las tasas del impuesto sobre la propiedad de vehículos, embarcaciones y naves.
- c) Incrementar el impuesto único sobre combustibles exclusivamente para las gasolinas. El incremento sería de 10 colones por litro.
- d) Resulta indispensable eliminar distorsiones relacionadas con la aplicación de esquemas tributarios diferenciados para determinadas zonas geográficas, como lo es el caso del depósito libre de Golfito, el cual fue establecido como un mecanismo inapropiado para corregir problemas sociales que no son exclusivos de esa región lo que ha generado un sistema aduanero muy complejo y poco transparente, el cual facilita la corrupción y obliga a los costarricenses a soportar impuestos innecesariamente altos, sobre bienes que deberían ser de acceso general para toda la población.
- e) Se ha generalizado la costumbre de hacer uso de sociedades anónimas para evadir el pago principalmente de impuestos de traspaso tanto de bienes inmuebles como de vehículos. Asimismo la existencia y proliferación de sociedades anónimas para todo uso genera un costo de operación al Estado que, por los mo-

tivos antes mencionados debe ser compensado. Por esas razones se recomienda crear un impuesto, de US\$200 anuales, sobre todas las sociedades.

- f) Exigir a las empresas del Estado que anualmente paguen impuesto sobre la renta. Igualmente se considera conveniente analizar la posibilidad de que las empresas del Estado distribuyan parte de sus utilidades en dividendos sin que esto signifique sacrificio de su posible capitalización o crecimiento y buscando las necesarias salvaguardas que eviten injerencia política indebida sobre sus operaciones que pueda poner en peligro el nivel y costo de los servicios que prestan ni como su competitividad con el sistema en que operan.

5.6 MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y COMBATE DE LA EVASIÓN

La Comisión es consciente de que el aumento de tributos (sea la creación de nuevos impuestos, la expansión de la base de tributos existentes o el aumento de tasas) no procede si no hay garantía de que el Gobierno hace el máximo esfuerzo por cobrar de manera eficiente los vigentes. Un mecanismo insuficiente de recaudación no sólo no sirve al propósito de reducir el déficit del Gobierno, sino que muy probablemente sea fuente de inequidad y de competencia desleal a lo interno de la economía del país, lo que atenta contra importantes valores éticos.

Parte de los beneficios potenciales de las reformas que en materia tributaria esta Comisión propone (por ej., ampliación de la base del IVA, el impuesto de renta global y universal) se podrían perder si no nos aseguramos que se cuenta con una Administración Tributaria moderna, con estándares altos de eficiencia y credibilidad ante los contribuyentes. Para dar un salto cualitativo en esta materia es necesario asegurar que la Administración Tributaria es capaz de tener gran presencia preventiva en su área de responsabilidad, así como capacidad informativa, normativa, fiscalizadora, recaudatoria y sancionatoria en todo el país y para todos los contribuyentes.

A pesar de avances importantes que se han dado en esta materia,²¹ todavía se observan deficiencias en: a) calidad del recurso humano que tiene a cargo la Administración y en los estímulos a favor del logro; b) apoyo logístico, en materia de Informática y otros recursos materiales y c) apoyo financiero a la Administración para, por ejemplo, permitirle la compra de servicios externos especializados. En efecto, el régimen de recursos humanos del Servicio Civil resulta deficiente en materia de Administración Tributaria, tanto a niveles de posibilidades de contratación y de remuneración, como de despido por baja productividad, negligencia o causas similares. En el área de Informática, el sistema se encuentra incompleto en algunas de sus aplicaciones, defectuoso en otras y las limitaciones cuantitativas y cualitativas del personal se han traducido en tiempos excesivos para producción o modificación de módulos y subsisten serios problemas de calidad de la información que maneja el sistema. Las inversiones en Informática (en equipos y programas) no han sido suficientes para mantener al día esta materia, tan clave en el mundo moderno e imprescindible en el esquema tributario que la Comisión propone.

El marco legal vigente (por ejemplo, el *Código de Normas y Procedimientos Tributarios* y la *Ley General de Aduanas*) favorece una operación no coordinada entre diferentes órganos de la Administración y presenta importantes contradicciones que es menester subsanar. El sistema de cobro compulsivo de las obligaciones es débil, ya que es sólo parcialmente administrativo, recayendo la fase más importante en el Poder Judicial, el cual no parece tratar a los delitos fiscales con suficiente severidad y, sobre todo, se encuentra saturado.

Las debilidades descritas también han estimulado la corrupción a ambos lados del espectro, es decir, de suplidores del servicio y de usuarios, pues como dice el refrán: "unos pecan por la paga y otros pagan por pecar" y ciertamente se traduce en una recaudación real inferior a la potencial.

21. Es de reconocer los cambios que introdujeron la *Ley de Justicia Tributaria*, de 1995, y las reformas al *Código de Normas y Procedimientos Tributarios* de 1999.

Datos del Ministerio de Hacienda indican que los recursos que el Estado costarricense dedica a la Administración Tributaria ascienden a sólo un 1,67 por ciento del total recaudado. La Comisión considera que la rentabilidad de los colones adicionales que se dediquen a mejorar el sistema es muy alta razón por la que recomienda la asignación de suficientes recursos a este esfuerzo.

Recomendaciones en materia de administración tributaria y combate de la evasión

Recomendaciones

- a) Declarar prioritaria la materia de Administración Tributaria y de interés nacional su pronta reorganización.
- b) Crear la *Agencia Nacional de Recaudación Tributaria*, una forma de organización que opera con éxito en otros países que van a la vanguardia en esta materia, como órgano del Ministerio de Hacienda, que agrupará a las actuales direcciones generales de Tributación, Aduanas, Hacienda y de Policía y de Control Fiscal. Dicho órgano estaría presidido por una Junta Directiva en la que tendría participación el Ministro de Hacienda y el Viceministro de Ingresos, a fin de garantizar una adecuada coordinación de los lineamientos de política tributaria nacional. Este tipo de organización, o cualquier otra que cumpla los mismos objetivos, es una herramienta legal, técnica y práctica que permite alcanzar de manera eficaz los siguientes objetivos:
 - i. Modernización de la Administración Tributaria, a fin de mejorar la calidad del recurso humano que para ella labora, del sistema de informática (tanto en *hardware* como en *software* especializado) y del apoyo material y logístico.
 - ii. Garantizar que las reformas a la estructura tributaria que contiene este informe se puedan administrar a cabalidad y que se aprovecha al máximo el cruce de información con fines tributarios.

- iii. Crear un régimen especial para los funcionarios de la Administración Tributaria, que favorezca la eficiencia por medio de un esquema más adecuado que el del Servicio Civil en materia de contratación, inducción, capacitación, remuneración y actitud hacia el logro de los funcionarios (facilitando el despido en casos de improductividad, negligencia y dolo).
 - iv. Dar mejor integración a los diversos órganos del Fisco (Tributación, Aduanas, Hacienda, Policía) para lo cual deben reformarse en lo procedente, a fin de eliminar contradicciones entre el *Código de Normas y Procedimientos Tributarios* y la *Ley General de Aduanas* y de ser necesario otras normas.
 - v. Fortalecer las facultades fiscalizadoras, recaudatorias y sancionatorias (tanto a funcionarios suplidores del servicio como a usuarios) de la Administración Tributaria costarricense.
 - vi. Definir y poner en operación procedimientos de control interno que minimicen las posibilidades de fraude tanto en declaraciones, valores declarados y partidas arancelarias, como en el pago de los tributos.
- c) Dar el apoyo presupuestario a la *Agencia* que sea compatible con sus responsabilidades y funciones.
 - d) Analizar e implementar en lo conducente las medidas emitidas por la Organización Mundial de Aduanas referente al combate del fraude en aduanas.
 - e) Establecer convenios de cooperación aduaneras tendientes a intercambiar información de trascendencia en este campo, al menos con los principales países que exportan a Costa Rica y con los países con los que se tienen tratados de libre comercio.
 - f) Aprobar las reformas legales necesarias para trasladar el cobro judicial de las obligaciones tributarias a la propia Administración, permitiéndole asumir la etapa de embargo y remate de bienes.
 - g) Restituir el Juzgado Penal de Hacienda.

- h) Someter la ejecutoria de la Administración Tributaria (*Agencia Nacional de Recaudación*) a una evaluación periódica, por parte de firmas especializadas, y con base en ellas definir las medidas correctivas que proceda adoptar. El costo de estos estudios deberá ser incluido en los presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- i) Recomendar la aprobación inmediata de las reformas a la *Ley General de Aduanas* que se encuentra en la Asamblea Legislativa como un mecanismo efectivo para, a través de mayores penas, evitar la evasión a nivel de aduanas.

5.7 PANORAMA FISCAL CON MEDIDAS CORRECTIVAS

La perspectiva que nos ofrece un escenario pasivo, sin medidas, como el que describimos en la Sección "Alarmante panorama en ausencia de medidas correctivas, p.168" de este documento es suficientemente desalentador, a muy corto plazo, como para motivarnos a favorecer, y recomendar, la pronta adopción de medidas correctivas.

El escenario "activo", el cual favorece la Comisión, se espera que produzca los resultados que muestra el Cuadro 5.7, que recoge los efectos de las acciones propuestas en el informe y cuyo impacto en esencia es el siguiente:

- a) En relación con los ingresos, se genera un aumento de la carga tributaria del 2,56 por ciento del PIB, del cual un 1,0 por ciento corresponde a las modificaciones propuestas en relación con el impuesto de ventas, un 0,8 por ciento a aquellas relacionadas con el impuesto sobre la renta,²² un 0,30 por ciento correspondiente al incremento en el impuesto sobre la propiedad de vehículos, un 0,18 por ciento al aumento en el impuesto único sobre los combustibles²³ y un 0,28 por ciento a la creación del impuesto a las sociedades anónimas. Adicionalmente, se supone un incremen-

22. Supone un aumento del 0,6 por ciento del PIB sin tomar en cuenta el efecto de la reforma sobre las empresas públicas. Se estima que este último representa un 0,2 por ciento del PIB.

23. Ver los Anexos A-5.2, A-5.3 y A-5.4 para más detalle sobre estas estimaciones.

to del 0,2 por ciento del PIB cada año como consecuencia de las mejoras en la recaudación.

- b) En relación con los gastos excluyendo intereses, si bien se produce un incremento de los mismos con respecto al PIB, hay un ahorro del 3,2 por ciento en comparación con el escenario pasivo al final del período, es decir, en el año 2006. Este resultado se obtiene por lo que se indica en los puntos siguientes.
- c) Las medidas propuestas controlan ligeramente la expansión del gasto en pensiones, pero se mantiene una tendencia creciente de las mismas.
- d) El gasto en educación pública crecería a una tasa positiva en términos reales y a un ritmo mayor que la economía, pero menor al del escenario pasivo.
- e) El gasto por salarios (excluyendo los de educación y Poder Judicial) se mantendría constante con respecto al PIB.
- f) La transferencia al Poder Judicial subiría en concordancia con el incremento de los ingresos del Gobierno.
- g) Al igual que en el escenario pasivo, los pagos de CATs desaparecen a partir del 2002 y los gastos por cuotas a la CCSS, CONA-VI y otros gastos se mantienen en los niveles actuales como proporción del PIB.
- h) Se supone que la renegociación de la deuda del Gobierno con otras instituciones públicas es exitosa y por lo tanto se logra un ahorro importante en intereses. Se fija como meta el buscar un ahorro de no menos de 40.000 millones anuales en la aplicación de las medidas recientemente autorizadas por la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* en las cuales se incluyen los efectos de la caja única del Estado, renegociación de tasas de interés en la deuda interna, condonación²⁴ o aporte por parte de los entes estatales de no menos de 140.000 millones de colones lo que significa un ahorro en gastos relacionados con la deuda interna de 0,65 por ciento del PIB.

24. Requiere de la aprobación de una ley especial.

- i) Se supone que se eliminan los destinos específicos y que el gasto que iba a esos menesteres a futuro mantendrá la misma relación respecto al PIB que en la actualidad.

Como resultado de estos supuestos y de acuerdo con los objetivos de la propuesta, parte del incremento en la carga tributaria se podría destinar a futuro, una vez que se elimine el déficit, a elevar los niveles de atención de los grupos de menores ingresos de la sociedad, principalmente en educación, vivienda y salud. El peso de la deuda pública se reduciría también, dando como resultado una menor carga de intereses que en la actualidad.

CUADRO 5.7

FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL BAJO UN ESCENARIO ACTIVO, 2002-2006
(porcentajes del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Total ingresos	13,3	16,1	16,1	16,2	16,3
Incremento de carga tributaria		2,56			
Mejora en recaudación	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total gastos	16,7	17,0	16,8	16,6	16,2
Gastos sin intereses	12,5	13,0	13,2	13,3	13,3
Ministerio de Educación	4,7	4,9	5,0	5,1	5,2
Pensiones	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8
Salarios (excluye MEP y Poder Judicial)	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Poder Judicial	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
CCSS	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CONAVI	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CAT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Superávit primario	0,8	3,1	2,9	2,9	2,9
Gastos por intereses	4,3	4,0	3,6	3,3	2,9
Internos	3,4	3,1	2,6	2,3	2,0
Externos	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9
Déficit financiero	-3,4	-0,9	-0,7	-0,4	0,0
PIB (en miles de millones de colones corrientes)	6.053	6.779	7.593	8.504	9.525

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

El comportamiento de las principales variables macroeconómicas (e.g., crecimiento, devaluación, tasas de interés, crédito al sector privado) y sociales (e.g., empleo, costo de vida, nivel de pobreza) es de esperar que bajo este escenario sea más favorable que en la proyección pasiva, pues el déficit fiscal deja de ser un obstáculo para el desarrollo. En el resto del sector público y el BCCR, los supuestos no difieren sustancialmente del escenario pasivo, excepto por la consideración del efecto de la donación y renegociación de deuda y de la menor tasa de interés, particularmente sobre las pérdidas del BCCR.

CUADRO 5.8

DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL BAJO ESCENARIO ACTIVO, 2002-2006
(porcentajes del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Superávit primario	0,8	3,1	2,9	2,9	2,9
Total de intereses	4,3	4,0	3,6	3,3	2,9
Intereses internos	3,4	3,1	2,6	2,3	2,0
Intereses externos	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9
Déficit fiscal	3,4	0,9	0,7	0,4	0,0
Deuda total	39,3	36,0	32,8	30,3	27,6
Deuda interna	28,1	24,5	21,5	19,6	17,5
Deuda externa	11,2	11,5	11,4	10,7	10,1

FUENTE: Tesorería Nacional.

CUADRO 5.9

ESCENARIO ACTIVO
DÉFICIT CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO, 2001-2006
(porcentajes del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit combinado sector público	-3,8	-1,2	-0,9	-0,6	-0,2
Déficit Banco Central	-1,4	-1,3	-1,2	-1,2	-1,2
Déficit/Superávit S.P.N.F.	-2,4	0,1	0,3	0,6	1,0
Déficit/Superávit Gobierno Central	-3,4	-0,9	-0,7	-0,4	0,0
Superávit RSPNF.	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

5.8 CONSIDERACIONES FINALES

Los miembros de la Comisión son conscientes de que la adopción de las reformas propuestas, no es fácil. Pero es menester que un conjunto de medidas como el propuesto se adopte a la brevedad, pues de otra manera la situación fiscal y económica del país sufrirá un importante deterioro en el corto plazo. La proyección favorable **activa** implica que todas las medidas recomendadas por la Comisión se adoptarán, de manera completa en el año 2002 para que entren en vigencia en el año 2003. Si la adopción de las medidas se pospusiera, las mejoras que podríamos cosechar en los próximos años, iniciándose con el año 2003, no sólo se pospondrían, sino que se reducirían, porque permitiríamos que la situación pasiva ejerza el deterioro que quisimos evitar. Lo mismo ocurre si las medidas no se adoptan en su totalidad. Así, una posposición de medidas obligaría al país a subir la dosis a futuro, para quedar dentro de lo previsto en el escenario "activo". Dicha dosis necesariamente conllevaría la revisión de las actuales tasas impositivas de ventas lo que significaría un sacrificio de la población en general ante una posible inopia política.

La Comisión reconoce que sus recomendaciones en materia de deuda pública no llevan a una eliminación de esta, sino sólo a una disminución en su tamaño relativo (al PIB) a futuro. Por tanto, el Gobierno Central siempre tendrá que dedicar parte importante de sus ingresos al pago de intereses. Si el deseo de la sociedad costarricense fuera reducir a cero el pago de intereses, entonces lo que procede es buscar mecanismos para que el Gobierno pueda hacer abonos anticipados a su deuda.

La posposición de las medidas propuestas o su no aprobación obligarían al país a considerar medidas alternas urgentes que conllevarían no solo un incremento en las tasas ya indicadas sino una discusión nacional sobre el tema de traspaso de activos estatales a la esfera privada con el propósito de buscar eficiencia y lograr una reducción significativa de la deuda del Gobierno Central. Esta preocupación ha sido señalada por la mayoría de quienes en el pasado reciente que han ocupado la Presidencia de la República. El costo de no avanzar en esa dirección, causado por la no aprobación de reformas como las aquí planteadas, desde el punto de vista fiscal, es

el mantener niveles más bajos de gasto público en áreas de importancia para la reducción de la pobreza y para la competitividad del país, así como mantener tasas de interés más elevadas, afectando la generación de empleo y las posibilidades de desarrollo.²⁵

La Comisión quiere hacer un especial y respetuoso llamado de atención al Poder Judicial y a la Asamblea Legislativa. La materia fiscal o impositiva es altamente técnica y en aras del beneficio de la mayoría no admite una interpretación ciega de cánones puramente legales sino que deben ser acompañados de las consideraciones sobre sus efectos monetarios y fiscales. Los fallos de los tribunales de justicia en materia fiscal, así como la creación de leyes que afectan esa materia, en base a consideraciones puramente legales o de clientelismo político, es altamente inconveniente para la estabilidad económica del país y obviamente a los intereses de la mayoría. Por ello se recomienda la especialización de funcionarios judiciales, a todos los niveles, en materia fiscal así como evitar la promulgación de leyes con efectos sobre las finanzas públicas por criterios políticos o para favorecer a grupos de presión. El ordenamiento de las finanzas públicas tiene la más alta prioridad en el desarrollo de largo plazo del país y requiere, en consecuencia, la concurrencia y responsabilidad de todas las autoridades que con sus decisiones pueden afectar esa misión.

Hacemos igualmente un llamado muy respetuoso a la sociedad civil ya que de seguir con una actitud de no pago de tributos resultará muy difícil encontrar soluciones que permitan un vigoroso desarrollo sostenido que obviamente llevaría a una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

Las recomendaciones aquí presentadas pretenden, tal y como se nos solicitó, dar la solución al problema fiscal del país. De ser acogidas estas recomendaciones se lograrían tasas de crecimiento económico sostenidas, bajos intereses, creación de empleos e inflación reducida que obviamente mejoraría la calidad de vida de todos los costarricenses.

25. El Lic. Bernal Jiménez M. manifiesta no estar de acuerdo con lo indicado en este párrafo por considerar que la venta de activos no es la solución al problema de la deuda interna.

Anexos

5.8 CONSIDERACIONES FINALES

Los miembros de la Comisión son conscientes de que la adopción de las reformas propuestas, no es fácil. Pero es menester que un conjunto de medidas como el propuesto se adopte a la brevedad, pues de otra manera la situación fiscal y económica del país sufrirá un importante deterioro en el corto plazo. La proyección favorable **activa** implica que todas las medidas recomendadas por la Comisión se adoptarán, de manera completa en el año 2002 para que entren en vigencia en el año 2003. Si la adopción de las medidas se pospusiera, las mejoras que podríamos cosechar en los próximos años, iniciándose con el año 2003, no sólo se pospondrían, sino que se reducirían, porque permitiríamos que la situación pasiva ejerza el deterioro que quisimos evitar. Lo mismo ocurre si las medidas no se adoptan en su totalidad. Así, una posposición de medidas obligaría al país a subir la dosis a futuro, para quedar dentro de lo previsto en el escenario "activo". Dicha dosis necesariamente conllevaría la revisión de las actuales tasas impositivas de ventas lo que significaría un sacrificio de la población en general ante una posible inopia política.

La Comisión reconoce que sus recomendaciones en materia de deuda pública no llevan a una eliminación de esta, sino sólo a una disminución en su tamaño relativo (al PIB) a futuro. Por tanto, el Gobierno Central siempre tendrá que dedicar parte importante de sus ingresos al pago de intereses. Si el deseo de la sociedad costarricense fuera reducir a cero el pago de intereses, entonces lo que procede es buscar mecanismos para que el Gobierno pueda hacer abonos anticipados a su deuda.

La posposición de las medidas propuestas o su no aprobación obligarían al país a considerar medidas alternas urgentes que conllevarían no solo un incremento en las tasas ya indicadas sino una discusión nacional sobre el tema de traspaso de activos estatales a la esfera privada con el propósito de buscar eficiencia y lograr una reducción significativa de la deuda del Gobierno Central. Esta preocupación ha sido señalada por la mayoría de quienes en el pasado reciente que han ocupado la Presidencia de la República. El costo de no avanzar en esa dirección, causado por la no aprobación de reformas como las aquí planteadas, desde el punto de vista fiscal, es

CUADRO A 5.1
PLAZAS PRESUPUESTADAS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total Ministerios y Poderes	77.059	75.189	77.815	79.663	82.302	85.562	91.392
Total Ministerios	70.481	67.978	69.751	71.585	74.112	76.983	82.289
Ministerio de Agricultura y Ganadería (incluye Asignaciones Familiares)	1.785	1.243	1.197	1.199	1.166	1.168	1.175
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (incluye Asignaciones Familiares)	5.027	4.282	3.727	3.696	3.668	3.629	3.789
Ministerio de Hacienda	2.803	2.466	2.179	2.174	2.152	2.220	2.221
Ministerio del Ambiente y Energía	1.016	893	883	879	872	931	931
Ministerio de Cultura	709	672	668	653	659	618	618
Ministerio de Trabajo (Incluye Asignaciones Familiares)	522	484	504	468	453	530	531
Ministerio de Vivienda	53	50	46	100	99	96	78
Ministerio de Ciencia y Tecnología	39	40	35	35	36	37	36
Ministerio de Comercio Exterior	33	32	38	37	36	30	34
Ministerio de Econ. Industria y Comercio	667	640	792	382	376	258	239
Ministerio de Educación Pública (Incluye Asignaciones Familiares)	37.769	38.240	41.505	43.758	46.544	49.715	52.423
Ministerio de Salud	2.486	2.454	2.106	2.033	1.675	1.319	2.924
Ministerio de Gobernación y Policía	3.296	2.242	1.612	1.577	608	603	603
Ministerio de Seguridad Pública	9.834	9.870	9.925	9.909	10.876	10.870	11.368
Ministerio de la Presidencia	315	293	439	434	363	392	391
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	208	169	169	163	157	135	135
Presidencia de la República	522	521	469	419	389	389	372
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	427	417	427	389	398	374	361
Ministerio de Justicia	2.970	2.970	3.030	3.280	3.585	3.669	4.060
Total Poderes	6.578	7.211	8.064	8.078	8.190	8.579	9.103
Asamblea Legislativa	772	852	856	883	897	980	1.064
Contraloría General de la República	625	625	625	625	625	655	636
Defensoría de los Habitantes	83	86	86	97	105	109	114
Poder Judicial	4.500	5.016	5.865	5.865	5.911	6.180	6.401
Tribunal Supremo de Elecciones	598	632	632	608	652	655	888

CUADRO A 5.2
SUELDOS Y SALARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1995-2001
 (porcentajes de participación)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^{a/}
Total Ministerios y Poderes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total Ministerios	85,8	85,7	85,1	84,3	83,1	82,6	82,9
Presidencia de la República	0,77	0,74	0,69	0,59	0,55	0,50	0,48
Ministerio de la Presidencia	0,36	0,37	0,46	0,40	0,38	0,39	0,38
Ministerio de Gobernación y Policía	1,99	1,61	1,25	1,26	0,53	0,50	0,48
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2,07	2,16	2,06	2,03	1,88	1,66	1,51
Ministerio de Seguridad Pública	6,74	8,30	8,21	8,03	7,79	7,80	7,99
Ministerio de Hacienda	15,15	4,07	4,83	2,76	2,93	2,84	2,76
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2,25	1,97	1,82	1,82	1,94	1,81	1,72
Ministerio de Economía Industria y Comercio	0,54	0,53	0,47	0,47	0,45	0,31	0,27
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	2,48	3,66	1,65	1,67	1,52	1,46	1,41
Ministerio de Educación Pública	44,32	53,15	54,45	57,15	57,01	57,65	56,99
Ministerio de Salud	2,74	2,76	2,38	1,96	1,78	1,34	2,62
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	0,59	0,72	1,30	0,62	0,62	0,68	0,67
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	0,73	0,67	0,69	0,67	0,65	0,60	0,56
Ministerio de Justicia y Gracia	3,30	3,37	3,23	3,26	3,46	3,51	3,59
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	0,06	0,06	0,05	0,10	0,10	0,09	0,08
Servicio de la Deuda Pública	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00
Ministerio de Comercio Exterior	0,05	0,05	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	0,33	0,29	0,27	0,25	0,23	0,20	0,18
Ministerio de Ciencia y Tecnología	0,07	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
Ministerio de Ambiente y Energía	1,23	1,21	1,17	1,15	1,16	1,17	1,11
Total Poderes	14,2	14,3	14,9	15,7	16,9	17,4	17,1
Asamblea Legislativa	1,90	1,88	2,01	2,02	2,11	2,32	2,42
Contraloría General de la República	1,68	1,61	1,57	1,56	1,51	1,51	1,44
Poder Judicial	9,58	9,69	10,18	10,98	12,22	12,44	12,02
Defensoría	0,22	0,23	0,21	0,21	0,22	0,23	0,22
Tribunal Supremo de Elecciones	0,87	0,84	0,93	0,90	0,80	0,86	0,98

a/ Datos preliminares

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

CUADRO A 5.3
DEUDA GOBIERNO CENTRAL, 1984-2001
(al 31 de diciembre)

	Total		Deuda interna			Deuda externa		
	Millones de colones	Porcentaje del PIB	Millones de colones	Porcentaje del PIB	Participación	Millones de colones	Porcentaje del PIB	Participación
1984	45.228,6	22,1	15.760,7	7,7	34,8	29.467,9	14,4	65,2
1985	59.761,7	24,7	19.545,0	8,1	32,7	40.216,7	16,6	67,3
1986	78.487,5	25,7	28.149,4	9,2	35,9	50.338,1	16,5	64,1
1987	96.282,1	26,3	38.827,0	10,6	40,3	57.455,1	15,7	59,7
1988	118.318,5	25,7	46.158,5	10,0	39,0	72.160,0	15,7	61,0
1989	142.222,0	25,5	61.867,0	11,1	43,5	80.355,0	14,4	56,5
1990	183.390,5	27,1	79.349,0	11,7	43,3	104.041,5	15,4	56,7
1991	256.462,5	29,2	108.801,0	12,4	42,4	147.661,5	16,8	57,6
1992	291.100,4	25,2	130.884,0	11,3	45,0	160.216,4	13,9	55,0
1993	346.514,4	25,3	181.702,0	13,3	52,4	164.812,4	12,0	47,6
1994	451.766,6	27,2	265.643,0	16,0	58,8	186.123,6	11,2	41,2
1995	606.188,0	28,8	382.029,0	18,1	63,0	224.159,0	10,6	37,0
1996	837.959,8	34,1	624.295,9	25,4	74,5	213.663,9	8,7	25,5
1997	960.348,0	32,2	738.463,2	24,7	76,9	221.884,8	7,4	23,1
1998	1.163.999,7	32,1	885.618,9	24,4	76,1	278.380,8	7,7	23,9
1999	1.571.275,1	34,8	1.200.229,0	26,6	76,4	371.046,2	8,2	23,6
2000	1.782.023,6	36,3	1.299.693,0	26,4	72,9	482.330,6	9,8	27,1
2001	2.087.426,2	38,8	1.494.728,1	27,8	71,6	592.698,1	11,0	28,4

FUENTE: Tesorería Nacional.

CUADRO A 5.4**DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL POR TIPO DE TÍTULO, 2000-2001
(al 31 de diciembre)**

	2000		2001	
	Millones de colones	Participación	Millones de colones	Participación
Total	1.299.692,59	100,00	1.494.728,06	100,00
Tasa Básica	514.510,53	39,59	562.421,16	37,63
Cero Cupón ^{1/}	213.561,69	16,43	277.294,14	18,55
Tudes ^{2/}	233.987,69	18,00	397.670,28	26,60
Dólares Ajustables	80.694,78	6,21	92.369,46	6,18
Dólares Fijos	63.855,75	4,91	98.093,30	6,56
Interés Fijo	103,00	0,01	41.887,05	2,80
Dolec Ajustable	639,47	0,05	3,42	0,00
Tiab	1,00	0,00	--	--
Subtotal Deuda En Títulos	1.107.353,91	85,20	1.469.738,81	98,33
Deuda BCCR (Colones)	156.655,86	12,05	--	--
Deuda BCCR (Dólares) ^{3/}	4.561,19	0,35	23,40	--
Subtotal Deuda BCCR ^{4/}	161.217,05	12,40	23,40	0,00
Clase 374 Deuda FODESAF	29.858,93	2,30	23.887,14	1,60
Clase 355 Deuda INVU CCSS	1.104,93	0,09	1.078,71	0,07
Clase 331 Construcción aulas	53,77	0,00	--	--
Otras clases	104,00	0,01	--	--
Subtotal Bonos en poder de terceros	31.121,63	2,39	24.965,85	1,67

NOTAS:

- 1/ El título cero cupón en valor nominal es ₡ 304.617,0 millones de colones
2/ El monto en unidades de desarrollo es ₡1,316,9 millones y el valor de la UD es ₡ 301,692
3/ Para los títulos en dólares se consideró el tipo de cambio ₡ 341,94 por cada dólar
4/ El saldo en dólares corresponde a \$ 68,432,14 al tipo de cambio de ₡ 341,94 por cada dólar
5/ No incluye otras deudas no documentadas

FUENTE: Tesorería Nacional.

CUADRO A 5.5
TASA PROMEDIO PONDERADA DE LA DEUDA INTERNA
CON COSTO FINANCIERO POR TIPO DE INSTRUMENTO, 2001
(al 31 de diciembre)

	Millones de colones	Tasa
Total	1.469.735,39	16,9
Tasa Básica	562.421,16	19,52
Cero Cupón	277.294,14	14,42
Tudes	397.670,28	15,11
Dólares Ajustables	92.369,46	15,29
Dólares Fijos	98.093,30	18,29
Interés Fijo	41.887,05	15,81

NOTAS:

1. Tipo de cambio USA \$ / ¢341,94

2. Valor UD ¢301,692

3. Libor 6m 2.0075

4. Tasa básica 16,0 por ciento

5. Inflación 10 por ciento

No se incluye la deuda con FODESAF, INVU y CCSS

FUENTE: Tesorería Nacional.

CUADRO A 5.6**DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL POR ACREEDOR, 2001**
(al 31 de diciembre)

	Millones de colones	Participación
Total	1.494.728	100,0
Sector Público	929.129	62,2
Sistema Bancario	227.928	15,2
Banco Central	74.958	5,0
Banco Nacional	75.138	5,0
Banco de Costa Rica	32.401	2,2
Banco Anglo	2.407	0,2
Banco Crédito	11.640	0,8
Banco Popular	31.384	2,1
Sector Financiero No-Bancario	200.454	13,4
INVU	10.111	0,7
INS	110.603	7,4
Poder Judicial	67.014	4,5
Otros	12.726	0,9
Sector Público No-Financiero	438.325	29,3
CCSS	356.850	23,9
ICE	24.873	1,7
FODESAF	23.887	1,6
INA	23.419	1,6
Otros	9.296	0,6
Resto del Sector Público	62.422	4,2
Sector Privado	565.599	37,8
Bancos Privados	11.898	0,8
BCIE	29.033	1,9
Resto del Sector Privado	524.668	35,1

FUENTE: BCCR y Tesorería Nacional.

CUADRO A 5.7
DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR ACREEDOR DEL SECTOR PÚBLICO, 2001
(muestra seleccionada)

	Millones de colones	Tipo de instrumento	Costo financiero
Entidades que ingresan a Caja Unica	38.373,8		
Aviación Civil	5.929,2	TP0	11,92
Consejo de Seguridad Vial	518,6	TP0	11,93
Consejo Nacional de Concesiones	364,4	TP0	9,89
Consejo Nacional de Concesiones	269,5	TP\$A	13,91
Consejo Nacional de Vialidad	3.000,0	TP0	12,78
Dirección General de Migración	4.405,0	TP0	11,81
FODESAF	23.887,1		0,00
Otras Entidades Públicas	615.877,4		
IMAS	153,5	TP0	12,36
IMAS	26,0	TPTBA	12,54
INA	20.380,0	TP0	13,71
ICE	24.688,0	TP0	13,11
ICE	185,4	TP\$A	23,75
ICT	6.720,8	TP0	12,04
IDA	293,0	TP0	12,01
JAPDEVA	2.158,9	TP0	12,85
INVU	13.138,1	TP0	13,92
INCOP	1.022,1	TP0	11,53
IFAM	3.545,2	TP0	11,63
JPSSJ	155,0	TP0	11,99
Oficina del Arroz	1.000,5	TP0	11,99
Banco Central de Costa Rica	403,3	TPTBA	20,50
Banco Central de Costa Rica	68.954,8	TUDES	16,51
Banco Central de Costa Rica	5.599,9	TP\$F	15,50
INS	81.776,0	TP0	14,25
INS	13.503,0	TP\$A	12,41
INS	8.354,2	TPTBA	19,80
INS	6.970,0	TP\$F	15,70
CCSS	32.628,9	TPTBA	17,75
CCSS	324.220,8	TUDES	16,00

TP0: Título de propiedad "cero cupón".

TP\$A: Título de propiedad en dólares, modalidad tasa ajustable.

TPTBA: Título de propiedad Tasa Básica.

TP\$F: Título de propiedad en dólares, modalidad tasa fija.

TUDES: Título de propiedad, denominado en unidades de desarrollo

FUENTE: Tesorería Nacional.

CUADRO A 5.8
DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR PERÍODO DE VENCIMIENTO, 1999-2001
(al 31 de diciembre)

Período de vencimiento	1999		2000		2001	
	Millones de colones	Participación	Millones de colones	Participación	Millones de colones	Participación
Total	1.200.261,30	100,00	1.299.692,59	100,00	1.494.728,06	100,00
Menor a un año	515.660,08	42,96	535.542,79	41,21	410.692,78	27,48
Entre dos y cinco años	351.659,49	29,30	215.651,35	16,59	366.521,28	24,52
Entre seis y diez años	82.701,64	6,89	114.003,33	8,77	289.070,61	19,34
Entre once y veinte años	250.240,09	20,85	434.495,11	33,43	428.443,39	28,66

FUENTE: Tesorería Nacional.

CUADRO A 5.9
DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR TIPO DE ACREEDOR, 2000-2001
(al 31 de diciembre)

Acreedor	2000		2001	
	Millones de colones	Participación	Millones de colones	Participación
Total	1.565,7	100,0	1.721,5	100,0
Bilateral	216,2	13,8	176,6	10,2
Bonos	750,0	47,9	1.000,0	58,1
Comercial	0,0	0,0	0,0	0,0
Multilateral	532,7	34,0	483,0	28,1
Proveedores/Otros	66,8	4,3	61,9	3,6

FUENTE: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

CUADRO A 5.10
DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR PERÍODO DE VENCIMIENTO, 1999-2001
(al 31 de diciembre)

Período de vencimiento	1999		2000		2001	
	Millones de colones	Participación	Millones de colones	Participación	Millones de colones	Participación
Total	1.298,9	100,0	1.565,7	100,0	1.721,5	100,0
Menor a un año	104,2	8,0	99,3	6,3	88,9	5,2
Entre dos y cinco años	521,9	40,2	518,2	33,1	497,0	28,9
Entre seis y diez años	531,2	40,9	534,2	34,1	774,7	45,0
Mayor once años	141,6	10,9	414,0	26,4	361,0	21,0

FUENTE: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

CUADRO A 5.11
DEUDA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, 1984-2001
(al 31 de diciembre)

	Total		Deuda interna			Deuda externa		
	Millones de colones	Porcentaje del PIB	Millones de colones	Porcentaje del PIB	Participación	Millones de colones	Porcentaje del PIB	Participación
1984	95.106,2	46,5	7.054,0	3,4	7,4	88.052,2	43,0	92,6
1985	104.018,2	42,9	5.769,6	2,4	5,5	98.248,6	40,6	94,5
1986	111.762,9	36,6	6.672,5	2,2	6,0	105.090,4	34,4	94,0
1987	146.352,0	39,9	11.840,3	3,2	8,1	134.511,7	36,7	91,9
1988	192.285,9	41,8	24.415,4	5,3	12,7	167.870,6	36,5	87,3
1989	207.635,8	37,3	30.924,8	5,6	14,9	176.710,9	31,7	85,1
1990	170.064,1	25,1	28.618,3	4,2	16,8	141.445,8	20,9	83,2
1991	226.077,8	25,8	33.985,6	3,9	15,0	192.092,3	21,9	85,0
1992	247.018,0	21,4	39.578,7	3,4	16,0	207.439,4	18,0	84,0
1993	251.069,2	18,3	46.742,2	3,4	18,6	204.327,0	14,9	81,4
1994	295.875,5	17,8	78.794,1	4,8	26,6	217.081,4	13,1	73,4
1995	354.739,2	16,8	128.225,7	6,1	36,1	226.513,5	10,8	63,9
1996	446.783,4	18,2	216.774,9	8,8	48,5	230.008,5	9,4	51,5
1997	597.120,2	20,0	369.226,6	12,4	61,8	227.893,6	7,6	38,2
1998	620.332,6	17,1	371.682,8	10,3	59,9	248.649,8	6,9	40,1
1999	804.701,1	17,8	551.356,6	12,2	68,5	253.344,4	5,6	31,5
2000	788.485,0	16,1	538.615,9	11,0	68,3	249.869,1	5,1	31,7
2001	745.732,1	13,9	497.768,9	9,3	66,7	247.963,2	4,6	33,3

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Comentario

THELMO VARGAS

A pesar de que el mandato de la Comisión de exministros de Hacienda se refería a la política fiscal, vimos que era nuestra obligación limitarlo a la política del Gobierno Central. El sector público está constituido por el Gobierno Central, el Banco Central y el resto del sector público, el cual incluye a la Caja Costarricense de Seguro Social, la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Costarricense de Electricidad y una serie de entidades que gastan más que el Gobierno Central. Nos pareció, sin embargo, que en esa área no debíamos trabajar, porque ese sector ha operado en el pasado con un pequeño superávit. Nos permitimos hacer algunas observaciones al respecto, en el sentido de que era conveniente no limitar fuertemente la capacidad de crecimiento del resto del sector público, ya que tiene funciones que la sociedad le exige llenar y que, más bien, se le obliga a generar superávit, cuando ellos deben invertir más fuertemente de lo que lo están haciendo.

En relación con el Banco Central de Costa Rica, no se profundizó en el tema para conservar el respeto entre el Gobierno Central y el Banco y para que la política monetaria sea lo más independiente y profesional. El Banco Central opera con pérdidas, muchas de las cuales tienen origen cuasifiscal. Estas actualmente ascienden a un 1,6 por ciento del PIB y en algunos años han sido incluso mayores. La Comisión consideró que son pérdidas cuasifiscales aquellas que se originan en obligaciones de empresas públicas o del Gobierno Central y que por alguna razón fueron asumidas por el Banco Central. Sin embargo, consideramos, en primer lugar, que el Banco Central

no puede ni debe poner impuestos para anular sus pérdidas y, segundo, que la labor de política monetaria debería tener un saldo cero en el tiempo en la colocación de bonos. Esto último quiere decir que a veces coloque bonos y otras los cancele, porque si permanentemente tiene saldos positivos de colocación de bonos de estabilización monetaria, debe pagar intereses sostenidamente y esto lo obliga a emitir más bonos, entrando en un círculo vicioso.

Quisiera en mi presentación hacer énfasis en el tema del gasto, ya que se ha señalado que la propuesta de los exministros es tributaria; es decir, es sólo para cobrar más impuestos. Voy a demostrarles que esto no es así.

En el seno de la Comisión, hicimos una proyección pasiva de las finanzas del Gobierno Central. Esto es: ¿Qué pasaría si no se toma ninguna medida?, ¿si se deja que la situación vaya en el curso normal que lleva? Con este ejercicio vimos que para el año 2006 el déficit podría alcanzar hasta un 12 por ciento del PIB. Este déficit se genera porque los ingresos permanecen relativamente constantes respecto al PIB y algunos gastos que no son intereses crecen; pero el gasto que más aumenta en la situación pasiva es la carga de intereses por dos razones: primero, porque en el tanto en que no se controlara el déficit, habría que colocar más bonos en el tiempo; segundo, porque el deterioro de la situación del país que eso generaría, implica que la tasa de interés sea más alta. Entonces, la combinación de más deuda y mayor tasa de interés hace que los intereses se vuelvan casi explosivos, llegando a consumir alrededor de dos tercios de los ingresos del Gobierno en el año 2006. Si se siguiera el ejercicio, por ejemplo, del 2006 al 2012, es casi seguro que los ingresos del Gobierno sólo le permitirán cubrir intereses.

El escenario activo, donde se toman acciones, permitiría llevar el déficit a cero, lo cual significa que entre el 2002 y 2006 habría que bajar el déficit en casi 12 puntos del PIB. Esto se lograría aumentando los ingresos en 3 puntos porcentuales, por medio de una combinación de aumentar la base del impuesto al valor agregado, hacer algunas modificaciones en el impuesto sobre la renta para que fuera universal y global (ambas medidas producen 2,6 puntos del PIB), y aplicando medidas de eficiencia en la recaudación tributaria.

Aunque algunos miembros de la Comisión consideraban que la reforma en la administración tributaria debería generar más del 0,5 por ciento del PIB para que valga la pena, a otros nos parecía que la cuantificación debía hacerse en lo que era más tangible y en lo que hubiera una buena expectativa. Por eso, se prefirió ser conservador en esta proyección y se le atribuyó así relativamente poco al efecto de la eficiencia en la recaudación.

En el control del gasto diferente a los intereses se genera un ahorro cercano a 3,4 por ciento del PIB y en los intereses se ahorra un 5 por ciento del PIB. En resumen, de los 11,6 puntos de reducción del déficit como porcentaje del PIB entre el escenario pasivo y el activo, sólo 3 puntos son de aumento de ingresos. Es decir, la propuesta tiene más contenido en el lado del gasto que en los ingresos.

En materia de gasto del Gobierno vale la pena hacer la siguiente reflexión: si el Gobierno le cobrara a Juan 20 colones y le devuelve a Juan 20 colones en servicios que él mismo habría adquirido con esa plata, y le cobra 7 colones a María y le devuelve 7 colones a María, esa sería una forma de gasto público totalmente ineficiente. Primero, porque los impuestos causan una distorsión en el sistema de precios y el bienestar global con esa distorsión es inferior al existente antes de los impuestos. El segundo factor de distorsión es que si el Gobierno adopta esa política tan rara que mencioné, entonces gastaría recursos administrativos tanto en cobrar impuestos, como en gastarlos, imponiendo a la sociedad otro costo social. La suma de esos dos costos no lo recupera, porque le está dando a la sociedad lo mismo que esta hubiera tenido de otra manera. Entonces, en el ejemplo que planteé, no es cierto que Juan pagaría 20 colones y recibiría 20 colones; lo que recibiría sería una suma menor, porque lo demás se queda en gasto administrativo que, por ser innecesario, es una pérdida social.

Este ejemplo lleva a una conclusión: el Gobierno no puede gastar los recursos en cualquier cosa. Debe tener alguna prioridad; de lo contrario sería ineficaz socialmente. Entonces, lo usual es encargar al Gobierno que financie labores que la iniciativa privada no efectuaría por sí misma, por ejemplo, bienes públicos como la administración de la justicia, campañas de salubridad pública, relaciones in-

ternacionales del país, construcción de aeropuertos y puertos y todo aquello que el sector privado no haría. Lo importante es que aumenten el bienestar general de la población, de pobres y ricos.

En segundo lugar, si el Gobierno debe gastar a favor de algunos grupos, debe gastar a favor de los grupos más pobres, porque sería perverso que un Gobierno recaude impuestos de la colectividad para redistribuirlos a los grupos más ricos. Si es ineficiencia tener un gasto neutro, como era el ejemplo mencionado anteriormente, peor sería tener un gasto que se redistribuya a favor de los que tienen más riqueza.

Por esa razón, la Comisión de exministros planteó que los recursos fiscales deben dedicarse a la producción de bienes y servicios de interés general como educación, infraestructura física, seguridad ciudadana y eficiente administración de la justicia. También hubo consenso en que el Estado debe contribuir a la satisfacción de las necesidades de los grupos de más bajos ingresos de la sociedad en aquellas áreas como salud, educación, vivienda y alimentación. También debe contribuir a reducir la desigualdad económica y facilitar la convivencia entre los miembros de la sociedad. Lo que debe analizarse es si el gasto del Gobierno Central en Costa Rica está cumpliendo con estas funciones o es nada más un asunto teórico.

Un aspecto que nos parece importantísimo evaluar es la eficacia y la eficiencia del gasto en casi todos los programas y no sólo ver a cuáles sectores va. Es necesario determinar a quién llegó el gasto; esto es, quiénes son los beneficiarios y con qué nivel de eficiencia llegó. Es necesario asegurarse que en los gastos generales, toda la población se beneficia pero en los gastos destinados a la redistribución de riqueza, necesariamente se beneficie a los más pobres. La recomendación de la Comisión es evaluar programas, incluso los establecidos como destinos constitucionales, por ejemplo, la educación en la cual se está invirtiendo un 6 por ciento del PIB y que eventualmente podría necesitar un poco más de recursos con el ajuste al nuevo cálculo del PIB.¹ Hay una gran posibilidad de redistribuir gastos

1. En el 2000, el Banco Central hizo una reestimación del PIB, con base en una nueva metodología y un año base diferente.

destinados a educación superior, que hoy beneficia a gente con nivel de ingreso familiar superior al promedio, a educación primaria, donde están realmente las personas necesitadas.

Cuando hay grupos de interés muy pequeños que se benefician de un gasto determinado, ejercen eficaz presión para mantenerlo y eso hace difícil racionalizar el gasto público. Por ejemplo, si hay una academia de danza en alguna universidad pública a la que se le dan 30 millones de colones y son 30 bailarines, cada uno gana el equivalente a un millón de colones si ese gasto se mantiene; sin embargo, el resto de los costarricenses que no cuentan con una organización, no van a incurrir en el costo de contrarrestar la presión del grupo de bailarines para que no le pongan un impuesto igual a 30 millones, ya que el beneficio que obtendría cada persona sería insignificante.

Como consecuencia, lo más difícil de la propuesta de los exministros será reducir el gasto ante la presión de los grupos de interés. Por eso, es importante que se dé un gran consenso, un gran diálogo y sobre todo una gran transparencia, valentía y claridad de los políticos a la hora de defender ante la comunidad civil esta propuesta. Los políticos tendrán que ser estadistas, deberán dejar de pensar en las próximas elecciones para pensar en las futuras generaciones, si es que se quiere llevar a cabo una reforma de esa naturaleza.

Otro tema que ha sido malentendido por la opinión pública es que deberíamos recolectar mejor los impuestos existentes y "después" hacer otras reformas. Esto no es posible en la coyuntura de las finanzas públicas. En el tanto no tomemos acciones, estamos permitiendo que la proyección pasiva de la situación fiscal domine y entonces eso nos obligaría a otras reformas, como la de aumentar la tasa del impuesto sobre el valor agregado y la privatización. Sabiendo que este último tema es muy polémico, la Comisión no lo incluyó como recomendación (porque no tenía consenso a lo interno), pero sí hizo el llamado a que si las medidas no se toman a tiempo, será necesario hablar de ello. Yo le pediría a las autoridades que consideren que el elemento tiempo es clave, si no se quiere estar dispuesto a pagar las consecuencias.

Comentario

ALBERTO TREJOS

El tema fiscal es actualmente la principal prioridad del país y en él se pueden identificar dos problemas. Primero, la estabilidad macroeconómica la hemos tenido a “medias” por muchos años y el problema es que los déficit fiscales no son de naturaleza lineal, sino que se convierten en una espiral cada vez que aumenta el endeudamiento y, por consiguiente, el pago de intereses. Segundo, por muchos años hemos estado postergando una serie de acciones consideradas por los costarricenses como parte de las funciones del Estado en el campo social y también en cierto tipo de inversiones.

¿Cómo se manifiesta este problema? El faltante fiscal pone presión en los mercados financieros y en las tasas de interés cada vez que debe financiarse. También le pone un piso a la inflación y, al mismo tiempo, obliga al sector productivo a competir con el Gobierno por el ahorro nacional. Lo cierto es que el Gobierno Central tiene un resultado primario positivo; esto es, excluyendo el pago de intereses, los ingresos superan a los gastos desde hace muchos años. La diferencia entre el resultado primario y el resultado financiero es el pago de intereses.

La segunda manifestación del problema es el crecimiento de la deuda a un ritmo más rápido que el PIB y, cuando esto ocurre, empieza a generarse una duda sobre la solvencia del Gobierno a largo plazo. Cuando hay dudas de la solvencia a largo plazo, hay que pagar una tasa de interés más alta a los inversionistas para que estén dispuestos a comprar títulos del Gobierno, lo que agrava el problema de déficit y el de la deuda, y así sucesivamente.

Lo tercero es que esta situación nos ha llevado a una necesidad de austeridad en el gasto que en algunos rubros es muy doloroso, aunque una vez que la situación financiera obliga a la austeridad en ciertos renglones, es encomiable que se dé. El Presidente Rodríguez mencionaba algunos sacrificios en términos de infraestructura y de educación que se hicieron por casi dos décadas. Esas postergaciones tienen un efecto en la capacidad de competir de Costa Rica con otros países en el mercado mundial y los costarricenses no queremos tener un país competidor por salarios bajos y no queremos ser un competidor por ausencia de reglas. Queremos ser un competidor por otras cosas, pero para eso falta que el Estado no sólo deje de hacer algunas cosas que no debería estar haciendo, sino que haga aquellas que debe hacer.

El Estado no ha logrado reducir tanto como se quisiera algunos gastos superfluos, pero sí ha sido muy eficaz en postergar la inversión. Postergar la inversión en el corto plazo a veces es razonable cuando la liquidez así lo obliga, pero postergar la inversión a muy largo plazo es un problema, ya que es un complemento a la inversión privada. Por ejemplo, los caminos son complemento de los carros, la electricidad es complemento de las máquinas, los teléfonos son complemento de las computadoras y, entonces, la inversión no puede ser únicamente privada.

Es importante pensar en distintas partes de una solución y por eso no podemos plantearle al país avanzar únicamente en un frente. Algunos de ellos son el tributario, el de gasto y el de reingeniería financiera, pero no creo que deba sobreestimarse el impacto de cambios superficiales en estos campos, ni tener una óptica sectorial. Si bien es cierto que el Estado tiene que identificar gastos innecesarios, dificultades en la administración de impuestos existentes o mejoras en términos de ingeniería financiera, debemos ir más allá y actuar con mayor profundidad. Lo que no se vale es hablar de estas cosas y no ponerle números.

En el frente tributario, lo más importante es tener una visión de equidad y progresividad. Por mucho tiempo se han disfrazado los intereses de algunos, quienes no son los más necesitados, detrás de la bandera social y pareciera, entonces, que el principal problema

social en los hospitales son los médicos y no los pobres que se atienden allí o que el principal problema son los ingenieros que trabajan para el Estado y no la población que debe ser satisfecha. Esos gremios de gente trabajadora no pueden ser completamente desamparados, pero tenemos que acordarnos que los objetivos sociales lo son porque se ocupan de las mayorías y no de algunas minorías.

Por eso, avanzar en una redefinición del impuesto sobre la renta hacia un sistema universal y evitar la posibilidad de evadir legalmente impuestos, avanzar seriamente en aduanas no sólo como un ente de recaudación sino también como uno de los puntos cruciales para la competitividad del país, avanzar en una universalización del impuesto de ventas que es mucho más justo que un aumento de la tasa a los bienes, va en la dirección correcta. El país ha ido subiendo la carga tributaria y se podría argumentar que este es el efecto de una buena administración tributaria, pero en comparación con el resto del mundo, un 13 por ciento del PIB no es la carga tributaria de un país con la estrategia de desarrollo, con la imagen propia y con los consensos históricos de Costa Rica. Por ello, tenemos que ir mucho más allá de las mejoras administrativas.

Es importante trabajar en el gasto, porque debe darse un ejemplo de austeridad desde las autoridades, debe transmitirse el mensaje de que estamos todos "montados en el mismo barco". Tenemos que continuar con un esfuerzo de priorización de manera que la composición del gasto responda a él. Es bastante encomiable que en los últimos años haya ido aumentando la importancia de áreas prioritarias y bajando el resto del gasto.

También debemos estar conscientes del problema de la rigidez del gasto con su estructura actual. La fracción del producto que se va en gastos sobre los cuales el Estado no tiene discreción es muy elevada. Cuando gastos como pensiones representan más del 2 por ciento del PIB, intereses significan más del 4 por ciento y el Fondo de Educación Superior es más del 1 por ciento, es muy difícil "manejar el perro agarrándolo de la cola; es más fácil agarrarlo de la cabeza." Estos rubros son de difícil control si no se corrigen a fondo los problemas subyacentes, pero existen límites legales a la acción. Por lo tanto, tenemos que hacer cambios de tipo legal.

Nuestros ministros de Hacienda han hecho ingeniería financiera y es muy poco lo que queda por hacer en ese frente de manejo financiero de la deuda, más allá de lo que propuso la Comisión de exministros de Hacienda y que requiere aprobación legislativa.

Un obstáculo importante para llevar adelante la reforma fiscal es que hablar en este país de casi todo se volvió muy difícil y hemos perdido enormemente la confianza. La reforma fiscal va a requerir devolver la confianza en nosotros mismos y devolver la capacidad de dialogar. Debemos revertir la situación actual, en donde, para no caer en agresividad, no resolvemos nuestras diferencias, a la situación donde teníamos la habilidad de resolverlas.

¿Cuáles son los objetivos estructurales de la reforma fiscal? Primero, es necesario que las finanzas del Estado no sean frágiles; es necesario salir de la espiral comentada al principio. Segundo, es importante tener un Estado que pueda hacer las inversiones necesarias en infraestructura, capital humano, investigación y desarrollo, así como inversiones sociales. Tercero, tener un sistema de impuestos que podamos llamar progresivo y justo, y que pueda darnos buena parte de lo que necesitamos en términos de carga tributaria. Cuarto, tenemos que hacer sostenible la deuda y sacar al Banco Central de la función fiscal.

Esto va a requerir que entendamos esto como un problema nacional y no de quien le toca la responsabilidad de gobernar en un momento determinado. Requiere de todos, pero sobre todo de los que les corresponda comunicarlo e impulsarlo. Requiere ponerle atención al tema de la credibilidad, la negociación, la comunicación y el diálogo. Tenemos que poner todo el tema en la balanza, no permitir visiones parciales influidas por privilegios sectoriales y atacar el problema como debe ser y cuando debe ser.

¿Cuándo debe ser? Antes de que la espiral explote como ocurrió en el caso de las pensiones. En este caso, el problema se enfrentó cuando las condiciones demográficas permitían hacerlo con más facilidad para evitar un problema fiscal por su insostenibilidad financiera.

La reforma debe beneficiar a la mayoría de la población y debe tener ciertos mandatos básicos como no modificar las tasas de los impues-

tos, sino únicamente la estructura de los tributos. Además, para que no ocurra como en la experiencia de Guatemala que relató Isaac Cohen, es necesario actuar en todos los frentes y no en uno sólo.

Finalmente, quisiera referirme al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el cual es un reto al que tendrá que enfrentarse el país en los próximos años. Tiene razón Isaac Cohen en cuanto a las implicaciones fiscales que pudiera tener cualquier Tratado Libre de Comercio en la medida en que tenga desgravaciones arancelarias. La liberalización del comercio, sin embargo, tiene también beneficios fiscales, por no hablar de los demás beneficios. En particular, una parte importante de nuestro problema de recaudación del impuesto sobre la renta está en que la renta generada en el resto del mundo no es gravada. En este contexto, un acuerdo profundo de comercio que incluya intercambios de información y acuerdos tributarios con nuestros principales socios comerciales que no son sólo Estados Unidos, sino nuestros cuatro vecinos centroamericanos, ayudaría mucho en esta dirección. Además, todavía es posible obtener mayor recaudación por un aumento de la cantidad importada mayor a la reducción de las tasas arancelarias en el marco de la integración comercial. Costa Rica ha escogido una estrategia de integración comercial, de atracción de inversiones y de fomento de exportaciones para promover su desarrollo, y el crecimiento que esto genera tiene beneficios fiscales. Por eso, es importante que no veamos sólo las potenciales implicaciones negativas del tratado en las finanzas públicas.

Comentario

EDUARDO LIZANO

No cabe duda acerca de la necesidad e importancia de resolver el problema del déficit fiscal. De lo contrario, todos los costarricenses seguiremos perdiendo. Por una parte, el Estado continuará con cada vez menos posibilidades de hacer frente a los gastos en áreas significativas como educación, seguridad e infraestructura. Por la otra, las tasas de interés proseguirán bastante más elevadas de lo que serían si no existiera dicho déficit. Esto propicia la dolarización de la economía, al ser las tasas de interés de los préstamos en dólares más razonables que las de los créditos en colones.

De lo anterior surge la pregunta: ¿Si esto es así, por qué no se procede a resolver el problema? La primera razón es que si bien en el mediano plazo, con la solución del asunto todos vamos a salir beneficiados, en el corto plazo se producirá cierto "crujir de dientes". Esto último porque algunos grupos de la sociedad deberán meterse la mano al bolsillo para pagar más impuestos y otros grupos verán reducidos ciertos beneficios o subsidios de que venían gozando. Por eso, anteponiendo su visión cortoplacista, tales grupos no estarán de acuerdo con avanzar en esa dirección.

En segundo término, hay un problema de credibilidad política muy importante. La gente simplemente no cree que cada colón adicional que pagaría en impuestos, se utilizará para los propósitos contemplados en las recomendaciones de la Comisión de exministros de Hacienda. Más bien piensa que se usará para aumentar los gastos. Y, por lo tanto, el déficit no desaparecerá. Así las cosas, la oposición de importantes grupos al plan que propusieron los señores exministros, no se hará esperar.

¿Cómo vamos a avanzar entonces en la dirección deseada? Primero, será necesario algún tipo de acuerdo político. No creo en los consensos, pero sí en ciertas alianzas y acuerdos políticos específicos. Este esfuerzo de unidad nacional no puede ser apolítico y desde ese punto de vista, los diferentes grupos le darán o no el apoyo, en función de sus intereses. En otras palabras, cuando no se alcanzan los requisitos políticos para el desarrollo económico, este simplemente no se logrará. Es tan sencillo y tan dramático como eso. La reforma fiscal (ingresos y gastos) avanzará si se concreta determinado acuerdo político, aun cuando subsista la oposición de grupos importantes.

Segundo, el hecho de que casi todos los grupos sociales se verán afectados en el corto plazo, es un elemento importante. En efecto, una medida puede ser aceptada por un grupo si percibe que otros grupos también hacen su propio sacrificio. Eso facilita las coaliciones, tanto a favor de las medidas como en contra.

En tercer lugar, es inevitable la necesidad de actuar por el lado de los ingresos, como por el de los gastos. En cuanto a estos últimos, probablemente la Comisión no tuvo tiempo de ahondar sobre el tema en su informe. En cuanto a los ingresos, dicho informe es bastante específico y se cuantifican las medidas. Ahora bien, debe tenerse presente que América Latina está plagada de promesas de mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria y al final, lo único que sucede es el aumento de los impuestos. Por lo anterior, durante las negociaciones será indispensable cuantificar algunos de los rubros del recorte de los gastos, pues para restablecer la credibilidad, es necesario avanzar en ese campo.

En cuarto lugar, es conveniente aclarar uno de los párrafos más oscuros del informe, en el cual se plantea una petición al Banco Central de Costa Rica, en el sentido de que las colocaciones de sus títulos de deuda, como instrumentos de política monetaria, atiendan no sólo la necesidad de contener la inflación, sino también la de evitar un creciente déficit fiscal. Tal planteamiento puede obedecer a una de dos situaciones: la recomendación se refiere a cuando el Banco Central ya no tenga funciones fiscales, y ahí la propuesta no tiene sentido, por cuanto el problema habrá dejado de existir para ese entonces, o bien, está referida a la situación actual, en cuyo caso, redu-

cir las tasas de interés en colones en las circunstancias vigentes significa, simplemente, propiciar una mayor inflación o reducir las reservas monetarias internacionales, porque al rebajar tales tasas, la gente invertirá en dólares. Por eso, dicha medida es incompatible con la estabilidad monetaria.

En quinto lugar, debe tenerse presente la competitividad internacional. No podemos modificar la estructura tributaria y la política de gastos sin tener en cuenta la situación en otras naciones. La propuesta no puede verse en forma aislada, sino teniendo presente la competitividad internacional.

Por último, es importante tener presente el dicho popular: "el que mucho abarca, poco aprieta". No he leído el proyecto de ley enviado a la Asamblea Legislativa, pero debe tenerse un grado adecuado de razonabilidad. El problema fiscal no puede resolverse de una sola vez, y además intentarlo mediante proyectos excesivamente complejos, puede ser contraproducente.

Comentario

RODRIGO BOLAÑOS

La propuesta de la Comisión de exministros de Hacienda es muy seria e identifica con mucha claridad los problemas que el país tiene en la Hacienda Pública. Señala una estrategia para hacerles frente con propuestas muy acertadas para lidiar con la mayoría de las condiciones que nos han llevado a este problema. Antes de comentarla, quisiera leer una cita sobre el tema que me ha impactado mucho:

No se da luz a ninguna novedad entre nosotros cuando se dice con vista a un pasado ya relativamente lejano, que desde hace muchos años, los presupuestos de nuestra Administración Pública se han cerrado sucesivamente con déficit, más o menos crecido, más o menos disculpable, más o menos disimulado, pero en realidad siempre con diferencias en contra de la Hacienda Pública. Y estos saldos acumulados durante cada período administrativo han venido pasando a modo de herencia de un gobierno a otro, cada vez en aumento, pues a los **déficit** de las anteriores se suma el de la nueva administración que a su vez transmitirá a la que ha de venir la carga con un aumento más en su peso.

El capítulo de **La Deuda Pública** ha de poder en mucho en el ánimo del gobernante que inicia sus tareas en el país. Entre sus atenciones, esa de seguro lo ha de preocupar principalmente.

El aumento progresivo de la deuda pública en cada período administrativo, al andar de los tiempos era natural que culminara en una crisis.¹

Estos comentarios muy bien podrían ser del informe de los exministros de Hacienda, pero corresponde a una cita del Dictamen de la Comisión de Hacienda al Congreso referente a los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo sobre tributación en 1916 en los tiempos del Presidente don Alfredo González Flores. Es decir, muestra que nuestras crisis fiscales no son nuevas y, en realidad, nos han acompañado casi siempre desde nuestra vida independiente como República. El que el país haya sobrevivido a una precaria y casi permanente situación fiscal no puede interpretarse como que los problemas fiscales no llevan a serias crisis. Nada más lejano de nuestra historia y de la de muchos países que no se han cuidado de curar esta enfermedad a tiempo. Si bien nuestras crisis fiscales no nos han llevado a las tragedias que han vivido muchos países como los del cono sur de América Latina en el último siglo y que hoy vuelven a alcanzar a esa trágica y sufrida Argentina, sí hemos tenido en Costa Rica nuestras dosis de tragedia que han culminado casi siempre con alguna falta de pago de nuestra deuda, principalmente la externa. Si no actuamos a tiempo, la creciente deuda interna actual puede ser la próxima víctima.

Debemos analizar las propuestas de los exministros en el entorno institucional y político que nos enfrentamos hoy. En el lado del gasto, lamentablemente, los señores exministros no nos dicen cómo cumplir con las recomendaciones y tal vez esa no era su responsabilidad. En el pasado, se redactaron leyes que mandaban la creación de comisiones para analizar el gasto y recomendar las debidas eliminaciones de programas ineficaces o ineficientes, mandatos que no se cumplieron. En algunos casos, como en el de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público,² no se nombraron las comisiones de evaluación y estudio a pesar de que lo mandaba esa ley de la Repú-

1. Congreso Constitucional. "Dictámenes de la Comisión de Hacienda, referentes a los proyectos del Poder Ejecutivo sobre Tributación". San José, Costa Rica: Tipografía Nacional, 1096, pp. 3 y 4.
2. Ley No. 6955 del 24 de febrero de 1984.

blica. En ese sentido hubiera sido interesante que los señores exministros pudieran comentar un poco de cómo en esta ocasión vamos a lograr políticamente que se cumpla con esa parte de las recomendaciones por el lado del gasto, porque, de lo contrario, podríamos culminar con lo que nos ha pasado: terminar con más impuestos pero también con más gastos.

El problema, probablemente, tiene relación con el alto costo de enfrentar a los grupos de interés que obtienen un beneficio a costa de la mayoría de la población, la cual no se nutre de esas rentas, pero paga impuestos normalmente. Estos problemas se dan, por ejemplo, con las pensiones de privilegio y con las asignaciones presupuestarias con destino específico. Parece que, en esta materia, nuestras altas cortes judiciales prefieren decirle a la sociedad costarricense que escoja entre los destinos específicos que la Asamblea Legislativa ha dictado, en buena proporción sin contenido financiero, y la posibilidad de una crisis fiscal si los gobiernos posteriores no logran obtener los recursos para financiarlos. Recordemos, además, que uno de los destinos específicos es precisamente para ese poder.

La Constitución tiene suficientes elementos que permitirían a la Sala Constitucional defender la tesis de la inconstitucionalidad de los destinos específicos que no tienen financiamiento sano.

Este problema probablemente se agravará con el destino específico recientemente aprobado para las municipalidades si, como estoy dispuesto a apostar, no se le traslada a las municipalidades los gastos que se deberían. Como ha ocurrido en muchos gobiernos, se toma el beneficio político de aprobar lo que es popular (el gasto) y se hereda a futuros gobiernos el problema de cómo financiarlo. No creo que la reforma vaya a ser exitosa si no ponemos todos estos temas políticos, sociales y económicos sobre la mesa de la discusión.

En lo referente a las propuestas específicas en el campo de los impuestos, la estrategia por seguir debe tomar en cuenta lo que pueda llevarse a cabo en el corto plazo, por un lado, y en el mediano y largo plazo, por el otro. Algunos creemos que nuestro sistema institucional público y privado no está todavía en capacidad de manejar simultáneamente todas las reformas propuestas en el campo de los

impuestos; propuestas con las que estoy casi totalmente de acuerdo como una estrategia para el mediano o largo plazo. Creo que la estrategia por seguir debe ser prudente, porque si nos equivocamos en cuanto a la capacidad de administrar sistemas impositivos complejos como los que se proponen, y creo que no lo estamos, podemos terminar peor que ahora.

Las reformas administrativas e institucionales en materia tributaria de los últimos quince años han permitido mejorar en forma importante la capacidad de administrar impuestos, pero tenemos que tener cuidado de no dotar al país, en el papel, con un sistema tributario de lujo cuando puede ser que no estemos listos en el corto plazo para manejar todo simultáneamente. Pudiera convenir una estrategia de ir por partes a medida que aumente la capacidad institucional para cobrar bien impuestos complejos. Lo correcto sería introducir reformas paralelas en la capacidad institucional de recaudación.

En una primera etapa, se debería ampliar la cobertura de la base de los impuestos de renta y de ventas como lo proponen los señores exministros. En el de la renta, es muy importante eliminar la incertidumbre que puede estar frenando la inversión, sobre todo la extranjera, y, como se propuso, definir una tasa uniforme para todas las empresas, dar un período de ajuste y fijar la tasa en un 15 por ciento, sin exoneraciones. En el impuesto sobre las ventas se debería ampliar la cobertura a los servicios, como está propuesto y elevar la tasa por lo menos a un 15 por ciento. Lamentablemente, en mi criterio, los ministros posiblemente cerraron una puerta al recomendar no variar la tasa de impuesto de ventas. Subir esa tasa a un 15 por ciento, junto con las otras reformas, es una medida que eventualmente este país probablemente tendrá que adoptar.

En una segunda etapa, dentro de cuatro a seis años, se incorporaría otra de las recomendaciones importantes de los exministros: la integración de las personas en un impuesto global a la renta.

Conceptualmente, esto es lo que debe hacerse, pero creo que es recomendable darle tiempo a la Dirección de Tributación, tribunales fiscales y a los contribuyentes para adquirir experiencia en el buen cobro de los impuestos actuales y en cómo aplicarlos a los sectores

que se incorporarían en la primera etapa antes mencionada, eliminando los impuestos menores que lograron sobrevivir la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. En esta segunda etapa, la Administración identificaría nuevos sectores contribuyentes y la base imponible y se avanzaría en perfeccionar los sistemas informáticos y las bases de datos sobre contribuyentes, las que todavía no están terminadas.

En una tercera etapa, introduciría la propuesta de aplicar el enfoque de renta universal, cuando la administración tenga más experiencia. Sabiamente, los exministros condicionaron esta etapa a tener los instrumentos de cobro adecuados (tratados internacionales, experiencia administrativa, entre otros).

Son muchas las experiencias que hemos tenido en el país, cuando los proyectos que presenta el Poder Ejecutivo al Congreso en asuntos tributarios son materialmente despedazados y vueltos a redactar por los señores diputados y sus asesores. Esto da pie a que los grupos de interés obtengan tratos preferenciales. Recordemos que la reforma tributaria a la que me refería al inicio de esta charla, del Presidente González Flores fue aprobada como ley, pero nunca fue aplicada, porque había una oposición política y porque, como lo dijo en su Historia Económica don Tomás Soley Güell, el país no estaba preparado para administrar esos impuestos. No fue sino hasta 35 años después que se pusieron en ejecución impuestos sobre la renta como los que se habían aprobado por primera vez en 1916. Espero que no nos pase lo mismo esta vez por ser demasiado ambiciosos en relación con lo que podemos manejar bien.

Finalmente, en cuanto a los activos estatales, hubiera preferido que el informe de los exministros fuera mucho más allá. Es cierto que las encuestas muestran una gran oposición de la población a la venta de activos estatales, pero eso no justifica la casi total parálisis política que hay en cuanto a siquiera discutir el tema. La población puede estar en lo correcto en tener dudas sobre los beneficios de esas ventas y sobre si habrá en esos casos corrupción o mal uso de los recursos. Sin embargo, hay una responsabilidad de explicar que el Estado no está exento de la inexorable ley de escasez de los recursos y que el costo de oportunidad de tener en el sector estatal al Ban-

co de Costa Rica, Radiográfica Costarricense S.A., al Instituto Nacional de Seguros y a otros, es tener peores hospitales, escuelas, tribunales y menos infraestructura.

Como costarricense, agradezco a los exministros su trabajo serio y oportuno. El reto lo tenemos ahora todos, para salir de este atolladero. Espero que nuestros líderes de hoy tengan igual visión que don Alfredo González Flores, pero con más efectividad política para resolver el mismo problema que enfrentó.

Comentario

ADRIÁN TORREALBA

A la vista de ciertas opiniones que empiezan a surgir en el contexto de la discusión sobre la reforma fiscal, me parece importante repetir una cita de Stanley Surrey, un profesor de Harvard que en los años cincuenta escribió un artículo sobre la administración tributaria en los países latinoamericanos. Decía que una de las características de esos países era que el Ministro de Hacienda y su equipo económico proponían reformas al sistema tributario y luego se desentendían del nivel técnico de la redacción de las normas, necesario para evitar las posibilidades de evasión. Es decir, en América Latina ha existido históricamente un descuido sobre la parte técnica de las leyes tributarias. Es muy importante, sin embargo, tener cuidado de dotar al sistema tributario de las características necesarias para que pueda alcanzar los objetivos que se le imponen.

Nuestro sistema tributario no produce suficiente por varias razones. En primer lugar, porque ha ido teniendo reformas que lo han mejorado, pero en ocasiones se ha argumentado que la administración tributaria no está preparada y se han terminado aprobando reformas insuficientes. Precisamente por esa gradualidad e insuficiencia, no se ha logrado alcanzar un sistema con los requerimientos básicos de cumplimiento.

Por ejemplo, es reconocido y aceptado que los dos pilares de cualquier sistema tributario moderno son el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Sin embargo, tenemos un sistema celdular de impuesto sobre la renta que hace que un millón de colones tribute de las formas más diversas posibles, pagando el 15 por ciento si es por salario, 8 por ciento si es por intereses, 25 por ciento si es

por honorarios profesionales, pero puede no tributar del todo si viene de afuera del país o de algunos títulos que están exentos de impuestos, es decir, tiene todos los tratamientos posibles. Entonces, se le plantea una gran dificultad a la administración para determinar, por ejemplo, si una persona determinada tiene cierto nivel de riqueza de acuerdo con sus signos externos y compararlo con sus declaraciones. Con el sistema actual, aun teniendo la gente preparada, no vale la pena que la administración haga ese esfuerzo, porque hay muchos vacíos en la legislación del impuesto sobre la renta. Entonces, si se mantiene durante cuatro años el sistema cédular que actualmente tenemos, dentro de cuatro años la administración va a estar igual, porque no habrá tenido la oportunidad de "foguearse".

Necesitamos facilitarle las cosas a la administración, no dificultárselas como erróneamente se está planteando. El proyecto de ley presentado a la Asamblea Legislativa, el cual es reflejo de las recomendaciones de la Comisión de exministros de Hacienda, pretende precisamente hacer lo primero. Una cosa muy diferente es que toda propuesta de legislación tributaria profunda requiera de estudiosos, de una administración tributaria que haga el esfuerzo de capacitación a todos sus funcionarios y a otro tipo de sectores y de todo lo necesario para entender los detalles de la legislación. Pero ese costo tiene que asumirlo el país. Tenemos, además, gente capaz en distintos sectores del país que pueden entender el proyecto de ley que está presentado en la Asamblea Legislativa.

Estoy convencido de que si insistimos en dejar una ley "flaquita", quedaríamos con una ley que no sirve y no vamos a tener un déficit en cero como proyectan los exministros en su informe de aplicarse todas sus recomendaciones. Si la ley del impuesto sobre la renta es muy escueta, va a ser inaplicable o va a provocar litigios constantes. La administración se va a dedicar a pelear con los contribuyentes y a producir reglamentos, directrices y otro cúmulo de normas que pueden ser más extensas que el proyecto de ley que está planteado, pero con el agravante de que serán interpretaciones de los funcionarios de turno. Terminaremos con un sistema donde todo hay que pelearlo y el secreto de un sistema tributario exitoso es el fomento masivo del cumplimiento voluntario, sin vacíos y coherente.

En segundo lugar, tenemos un sistema tributario que todavía le niega a la administración ciertas potestades básicas como la información bancaria y financiera. El proyecto de ley establece que la administración tenga la información, si se quiere que logre los objetivos que debe cumplir.

Tercero, se está mejorando el sistema sancionador, y se está pasando a un sistema de sanciones con un mínimo y un máximo para que cuando se trate de una empresa muy grande, se le pueda aplicar la sanción máxima y no una suma fija que resulte proporcionalmente baja y, por lo tanto, sea imperceptible para el contribuyente.

Por último, el proyecto establece la decisión política fundamental de darle a la administración tributaria todo lo que requiere para funcionar adecuadamente. Por ejemplo, cuando se le pide a los funcionarios de las administraciones territoriales que amplíen su margen de actuación, no tienen los vehículos necesarios para trasladarse. La solución a este tipo de problemas es una cuestión de tomar la decisión política y por ello se está planteando la idea de crear la Agencia Nacional de Administración Tributaria, un tipo de agencia de redes, que tiene los recursos necesarios, los regímenes de empleo y salarios suficientemente flexibles para que la administración pueda cumplir con su función.

Comentario

JUAN CARLOS GÓMEZ

La primera virtud del informe de la Comisión de exministros de Hacienda es que refleja una enorme madurez política del pueblo de Costa Rica, ya que un grupo de exministros que usualmente en cualquier país están peleados entre ellos, se reúne y trabaja durante varios meses para generar un documento que entregan a las futuras autoridades.

El segundo aspecto importante es que este documento fue dado a conocer cuando el país goza de sostenibilidad económica y no se ve una situación económica de crisis, que es cuando generalmente se producen estos documentos.

El tercer mérito es que fue generado en un momento donde se ha dado y se está dando un cambio en la tendencia internacional del flujo de inversiones directas, porque ya no es igual que en los años noventa. Los Estados Unidos ya no tienen el crecimiento económico acelerado de ese entonces y la situación actual de desaceleración afecta a todos los países.

En cuarto lugar, el documento plantea las cosas con franqueza, "sin anestesia", pues proyecta un escenario muy claro de lo que puede ocurrir en el país si no se adoptan decisiones inmediatas. Es importante tomar conciencia del futuro económico del país, aunque después se opte por diferentes soluciones técnicas.

A continuación paso a mis comentarios sobre los aspectos del gasto público en general, para abordar luego de manera puntual los aspectos de los ingresos tributarios. En materia de gastos, voy a di-

sentir con algunas de las personas que me han precedido en el uso de la palabra, ya que considero que cuando se plantea cuál es el esfuerzo por el lado del gasto, el informe compara el escenario hipotético donde no se hace nada (pasivo) con el que ocurriría si se aplican las medidas (activo), y esa comparación a mi juicio resulta sesgada en su enfoque ya que siempre será factible a lo largo de los años ir introduciendo ajustes en la magnitud del mismo.

El segundo aspecto que comento en materia de gastos es lo siguiente: los rubros de educación, pensiones e intereses representan la mayor parte del gasto. Esta situación, sin embargo, no cambia entre el momento actual y el momento final después del proceso de reformas que propone el documento, ya que en el 2002 se gasta el 69 por ciento en educación, pensiones e intereses, y en el 2006, cuando ya no existe déficit fiscal, ese porcentaje pasa a un 67 por ciento; es decir, la rigidez del gasto sigue estando presente y este aspecto me preocupa, y pienso que se debería trabajar más sobre ello a fin de brindar flexibilidad al gasto público.

Paso ahora a comentar algunos aspectos puntuales de la propuesta del lado de los ingresos. Un país como Costa Rica, con su nivel de ingreso per cápita, su distribución del ingreso y la estructura económica que tiene, no puede tener una carga tributaria de sólo 13 puntos del PIB. Con ese nivel de presión tributaria, que considero insuficiente, no se puede hacer frente a las necesidades de gastos que el país tiene. No se puede pretender un gasto per cápita como Francia y una carga tributaria como la de Haití. Si se quiere un gasto importante, hay que estar dispuesto a pagarlo y en esto no hay milagros, porque lo que no se paga con impuestos, se termina pagando con endeudamiento y eso, a su vez, se convierte en un impuesto. La propuesta plantea un aumento en la recaudación de 3 puntos en el PIB, lo cual me parece muy razonable.

¿Dónde está dado ese aumento de la recaudación? En los dos pilares centrales de todo su sistema tributario: el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas.

En la imposición a la renta, hay dos alternativas: una es poner el peso en el impuesto que pagan las sociedades y la otra es ponerlo en

la imposición que pagan las personas físicas. Cuando uno observa la información de los países desarrollados, el 70 ú 80 por ciento de la recaudación del impuesto sobre la renta proviene del que pagan las personas físicas y el resto lo pagan las sociedades. En América Latina la relación es inversa: es mucho más lo que pagan las sociedades que lo que pagan las personas físicas. Esto se debe modificar, ya que las sociedades son realmente el motor del crecimiento y, para ello, debe irse atenuando la carga impositiva que las grava y, al mismo tiempo, fortaleciendo la imposición a la renta de las personas físicas.

El problema puede ser complejo desde el punto de vista de la administración cuando buscamos un impuesto de base amplia y global, pero eso es manejable mediante los mínimos no imponibles y los sistemas de retenciones en la fuente. Si se quiere tener menos problemas administrativos deberán establecerse mínimos no imponibles más elevados, ya que ello reduce el espectro de la imposición global de la renta a un número más limitado de sujetos, y cuanto más sólido se esté en el control y la administración del tributo, más bajo puede ser el mínimo no imponible y más amplia la base de los contribuyentes. Lo importante es tener una base impositiva amplia y tasas impositivas moderadas para mantener la equidad horizontal. Las bases reducidas con tasas elevadas es el peor remedio para el problema. Como bien señala Adrián Torrealba, personas que perciben el mismo monto de renta en el país, pagan distintos montos de impuestos y eso no es equitativo ni conveniente.

Creo que la tasa marginal máxima de las personas físicas está destinada a generar un efecto de redistribución, al darle más progresividad al tributo, mientras que las tasas que pagan las sociedades deben ser más atenuadas y luego se deben incorporar en las personas físicas las utilidades que distribuyen las sociedades y gravarlas con la tasa progresiva correspondiente. Si la sociedad no distribuye, está capitalizando. Entonces, me parece importante avanzar posiblemente más rápido de lo que el informe propone y en la medida que los recursos tributarios lo permitan, en descargar imposición a las sociedades y aumentar la correspondiente a las personas físicas.

En el impuesto al valor agregado, me parece fundamental la modificación propuesta, ya que permitir las deducciones o créditos del impuesto según el criterio de la incorporación física, es un criterio ya superado y no conduce a la neutralidad impositiva buscada. Por otra parte, esta cuestión afecta la competitividad internacional de Costa Rica al no permitir devolver la totalidad de los impuestos que pagan los exportadores. Para poder competir, es necesario tener un impuesto sobre las ventas, tipo valor agregado, de base amplia y general, y eso no es la situación actual y por ello debe ser modificado.

Si bien se reconoce que hay dificultades para aplicar el impuesto al valor agregado en el sistema financiero y, en este sentido este punto puede resultar cuestionable, debe pensarse que más allá del mismo, la totalidad de los servicios deben estar incorporados porque no sólo se mejora la recaudación, sino también la equidad del tributo, ya que los servicios son consumidos primordialmente por los sectores de renta más alta.

El país tiene un conjunto de desafíos por delante. Estos desafíos están en la administración tributaria, pues sin una administración tributaria sólida, firme, clara, eficiente y honesta, no se podrán alcanzar los resultados esperados. El camino más fácil suele ser el aumentar unos cuantos tributos donde hay unos pocos contribuyentes, como los impuestos selectivos, pero ese no es el más recomendado. El camino que plantea el documento, sin embargo, es el más honesto y el más realista, porque es el único que tiene solvencia a lo largo del tiempo. Se pone el énfasis en reformar los tributos que necesariamente deben ser fortalecidos, pero para eso hace falta tener un apoyo administrativo y por ello es muy importante el rol de la administración tributaria futura.

El documento propone una Agencia de Administración Tributaria Global y, a mi juicio, no necesariamente resulta conveniente juntar el rol de la Aduana con el rol de la Tributación Interna, ya que esos organismos que no tienen los mismos puntos de llegada. Mientras que en materia de administración tributaria lo que se quiere es mejorar la recaudación, en materia aduanera lo que se desea es mejorar el control sobre determinados bienes que se están transando en el

comercio internacional, pero no mejorar los ingresos provenientes del comercio exterior, porque estos van en disminución.

Si se quiere hacer "borrón y cuenta nueva" y comenzar con una nueva agencia, la primera pregunta que debe formularse es: ¿Cuál es el borrón? ¿Cuáles son los problemas que hacen que la administración tributaria esté como está? Lo primero es tomar conciencia de las dificultades, porque de lo contrario no se sabrá si la próxima agencia dará solución a estos problemas o no.

Uno de los problemas cruciales es la falta de flexibilidad en materia laboral y en materia de compra de suministros. Si se hace una agencia que tenga las mismas limitaciones que hoy tiene la Dirección de Tributación, no veo la ganancia. Entonces, hay que estar dispuesto a enfrentarse al resto de la administración pública que se va a sentir discriminada por el trato que se procura para la administración tributaria. Por otra parte, la flexibilidad laboral no debe ser entendida únicamente como beneficios, ya que ella implica premios y castigos, premios para los mejores y castigos para los peores.

Por último quisiera señalar que las recomendaciones de la Comisión representan un fuerte desafío. Sólo como ejemplo quisiera señalar que en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, se está hablando de la modificación del principio jurisdiccional con la incorporación del criterio de renta mundial, incorporación de precios de transferencia, tributación nociva, paraísos fiscales, un conjunto de normas que son realmente muy necesarias, pero al mismo tiempo son todas muy complejas, pero el camino hay que hacerlo andando y comparando totalmente la posición de Adrián Torrealba: no se puede esperar cuatro años para hacer una experiencia en vacío, en abstracto, porque eso nunca va a llegar; las cosas tienen que empezar a hacerse ya, con un sentido muy claro.

Es por ello que considero que el trabajo de la Comisión constituye un excelente trabajo y espero que sus propuestas no queden en el vacío. Más aun, considero que su contenido constituye un hito fundamental en el proceso económico de Costa Rica que no puede dejarse de lado.

Discusión general

JUAN CARLOS GÓMEZ - RODRIGO BOLAÑOS - ALBERTO TREJOS
- THELMO VARGAS - ADRIÁN TORREALBA

¿Por qué se plantea el déficit fiscal inconveniente en todo sentido? ¿No es cierto que se puede lograr el desarrollo en condiciones deficitarias controladas?

Responde Juan Carlos Gómez: Evidentemente todo tiene un límite: un déficit en un momento recesivo puede conducir a una situación de equilibrio de pleno empleo, pero en la generalidad de los casos, cuando tenemos un déficit permanente a lo largo de los años y no de tipo coyuntural, se va a ir comprometiendo la situación de endeudamiento del país y este mayor grado de endeudamiento redundará en una tasa de interés más elevada que el país deberá pagar ya que el riesgo del país va aumentar. La experiencia de Argentina es una clara muestra de esto y esto se relaciona con otra pregunta: ¿Cuáles son las lecciones principales aprendidas con el proceso de reforma en Argentina?

La principal lección en economía es que hay que hacer las cosas bien en el momento correcto y que hacerlas en el momento incorrecto conduce a aumentar los desequilibrios. Si hay un déficit que no se puede solucionar porque tiene un costo político y el déficit persiste, se termina dando a la comunidad internacional una sensación de que no hay control sobre la marcha de la economía y eso se paga con mayores tasas de interés. Se produce una bola de nieve y se llega a la situación donde las tasas de interés afectan el crecimiento de la economía y en una economía que no crece o está en recesión, no hay un nivel de déficit financiable, porque los ingresos se ven afectados.

¿No cree que posponer la puesta en marcha del plan propuesto haría que dentro de varias décadas siga siendo cierta la lectura que se nos hizo de la época de González Flores?

Responde Rodrigo Bolaños: No estoy proponiendo posponer toda la propuesta, sino aplicarla en etapas y eso quiere decir que habrían unas medidas que se implementarían de inmediato y otras que se implementarían después, si mi hipótesis es la correcta. Yo quisiera que esa hipótesis no fuera cierta y, si no lo fuera, es decir, si estuviéramos en capacidad de administrar desde ahora todo el sistema, sería mejor. Lo que estoy planteando es que si no tenemos la capacidad institucional, es mejor ir en etapas para darle tiempo a la administración tributaria de prepararse. De ninguna manera propuse que las medidas se pospongan 15 ó 20 años.

¿La reforma es regresiva o progresiva?

Responde Alberto Trejos: Los mecanismos que hoy existen legalmente para evadir el pago de impuestos están principalmente accesibles para los que más tienen y no para los que menos tienen. Por ejemplo, el que no se consolide la declaración de renta beneficia a aquellos que tienen un ingreso total que los pondría en las categorías más altas, pero cuyo ingreso está dividido en partes y, por lo tanto, tributan en las categorías más bajas o que del todo no pagan. Aquellos cuyos ingresos vienen del extranjero y que adquieren servicios en una mayor proporción de su canasta de consumo son precisamente los menos pobres, y en ese sentido un sistema que lleve a que todas las rentas sean gravadas por igual si son del mismo monto y a que tanto los bienes como los servicios paguen impuesto sobre el valor agregado, es un sistema más progresivo y no más regresivo.

En el establecimiento de prioridades del gasto también hay progresividad y no regresividad, ya que en los últimos años se le ha dado prioridad al gasto público que permite precisamente esa progresividad.

La dificultad política de aprobar este proyecto va estar precisamente en que, por ser progresivo, el grupo que se beneficia es una gran

proporción de la población a la cual le cuesta organizarse y por eso permanece silenciosa. En el otro lado, está el grupo que tiene más capacidad de organizarse para defender intereses específicos y que se escudan tras el "vestido de pobres". La peor injusticia sería disfrazar esos propósitos regresivos.

¿Llevaría el aumento de la carga tributaria a una mejor distribución de ingresos?

Responde Thelmo Vargas: En la teoría moderna de tributación, los impuestos no son la vía para redistribuir ingresos; sino que lo es el gasto público. Los impuestos deben distorsionar lo menos posible la economía. Algunos consideran, incluso, que los países deberían tener sólo el impuesto sobre el valor agregado, ya que penaliza el consumo, mientras que el impuesto sobre la renta penaliza la producción. La distribución del ingreso, entonces, se lograría con las prioridades, sugeridas por la Comisión de exministros, para el gasto público. El Gobierno Central nuestro no pasa hoy una prueba de justicia en el gasto, ya que todavía tiene gastos dirigidos mayoritariamente hacia grupos de ingresos más altos que el promedio como, por ejemplo, las pensiones y la educación superior. El informe de la Comisión plantea que si las medidas propuestas se acogen, se llegaría a una mayor justicia por el lado del gasto.

¿Es recesivo el aumento de impuestos?

Responde Thelmo Vargas: En el corto plazo sí es recesivo, porque cuando hay un ajuste fiscal, ya sea porque se aumentan ingresos o porque se bajan gastos, se reduce el poder de compra en la economía y, de esta forma, el crecimiento económico. En el mediano y largo plazo, evidentemente, es mucho mejor operar con presupuestos equilibrados que sin ellos. Si el aumento de impuestos fuera recesivo permanentemente, entonces el óptimo sería gastar y seguir con un déficit alto pero este no es el caso.

¿Los ingresos generados en otros países y gravados con retenciones cuando son reportados en otros países, serán nuevamente gravados?

Responde Juan Carlos Gómez: Esto se arregla suscribiendo tratados con otros países para evitar la doble imposición internacional. Es necesario que el país firme este tipo de tratados con aquellos que son sus principales socios comerciales. Por otra parte, si no se hace así, también existe la posibilidad de hacer una concesión o reconocimiento unilateral en la propia legislación nacional de los impuestos pagados en el país de origen.

¿Si se sube la carga tributaria en la forma prevista, se llegará a los niveles de países desarrollados?

Responde Thelmo Vargas: No, aun incluyendo las cargas sociales por maternidad y enfermedad de la Caja Costarricense de Seguro Social, que son cercanas a 5 puntos, se llega a una carga tributaria del 21 por ciento y este nivel está muy por debajo de países como Suecia, donde la carga tributaria es de más del 40 por ciento del PIB.

Dado que en el país hay una alta evasión fiscal, ¿cuál es el efecto de las medidas tendientes a mejorar la recaudación de los impuestos existentes?

Responde Adrián Torrealba: Desde hace varios años, con la asesoría de expertos españoles, se plantearon los conceptos correctos de lo que debe ser una administración tributaria moderna, dentro de lo cual está el diseño de un sistema informático capaz de manejar grandes volúmenes de información y de cruzarla en forma masiva. La presente administración le ha dado continuidad a este programa. También, por primera vez en la historia, la administración tributaria costarricense hace cruces masivos de información entre las declaraciones de renta de los contribuyentes y las declaraciones informativas que dan los terceros que tienen relaciones económicas y financieras con los contribuyentes.

El proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal refuerza todas estas acciones para tener una administración tributaria moderna, en el sen-

tido de proveer un sistema tributario más lógico, más racional y por lo tanto más fácil de aplicar. Además, con la creación de la Agencia de Administración Tributaria y la dotación de más recursos y mayor flexibilidad, se formará el conjunto de herramientas de una administración tributaria moderna para gestionar un sistema tributario también moderno.

¿Por qué las empresas en zona franca pagarán impuesto sobre la renta hasta dentro de cinco a diez años? ¿Se estaría manteniendo un sistema de privilegios en esta área?

Responde Thelmo Vargas: Esto fue discutido en la Comisión e incluso mencioné que el Gobierno debió haber sido más polémico y no haber pospuesto la extensión de estos privilegios en zonas francas, porque muchas de estas empresas pagan bajo un sistema de renta universal y lo que no pagan a Costa Rica, se lo pagan al "Tío Sam". No tiene sentido que un país pobre le ceda ingresos al Tesoro de los Estados Unidos, porque si le pagaran a Costa Rica, lo aplicarían como un crédito en Estados Unidos. Lo que proponemos es ir incorporando paulatinamente al pago del impuesto sobre la renta a las empresas a las que les van venciendo contratos y, al mismo tiempo, ir bajando el impuesto sobre la renta de las empresas costarricenses para llegar a que sean iguales. Se podría llegar, en principio, a una tasa marginal máxima del 15-20 por ciento del impuesto en un plazo corto.

Quería referirme a un punto que mencionó Juan Carlos Gómez sobre la recomendación de que el impuesto sobre la renta deberían pagarlo las personas. Si bien es cierto que las empresas producen ingresos a sus dueños y, entonces, no se les debería cobrar a las empresas sino a las personas, lo que ocurre cuando hay sociedades anónimas es que resulta mucho más fácil administrativamente cobrarlo a nivel de la empresa. Mencionaba Juan Carlos Gómez también, que hay que hacer distinción entre la administración aduanera y la tributaria. Las aduanas, sin embargo, tienen un papel fundamental en capturar no sólo impuestos por aranceles, sino también impuestos de ventas en una primera etapa y, desde el punto de vista administrativo, es una forma relativamente fácil de recaudar, so-

bre todo siendo un país tan abierto al comercio internacional. En suma, la facilidad o dificultad administrativas definen en mucho cuál es el tipo de impuesto a operar.

¿Por qué no se aumentan los impuestos a las empresas de zona franca más rápidamente de lo que se plantea en el proyecto?

Responde Alberto Trejos: Aunque no soy uno de los autores de la propuesta, me permito hacer algunos comentarios. Primero, hay que tomar en cuenta el tema de competitividad en el sentido de mantener una política acorde con lo que hacen otros países que también tienen regímenes fiscales especiales para zonas estrictamente exportadoras y compiten con Costa Rica como destino de inversión extranjera. Hay que tomar en cuenta que algunas de estas inversiones son muy sensibles a la tasa del impuesto sobre la renta y por eso la gradualidad es crucial. En suma, la facilidad o dificultad administrativas definen en mucho cuál es el tipo de impuestos a operar.

Un segundo aspecto se relaciona con que existen contratos con empresas, por lo que en la práctica no sería posible reducir el plazo en estos casos.

Tercero, recordemos que estamos hablando de un proceso gradual de entrada de empresas de zonas francas al régimen fiscal ordinario acompañado de un cambio gradual del impuesto sobre la renta desde las empresas o sociedades hacia las personas. Por esa razón, el tema de una menor gradualidad debe verse en ambos procesos, los cuales deben ir de la mano.

¿Qué medidas contempla el proyecto para evitar la huída de la inversión extranjera?

Responde Adrián Torrealba: Quizás la pregunta se refiere al efecto del sistema de renta mundial. En este caso, el hecho de que una empresa como Intel, por ejemplo, pague impuestos no tiene relación con el hecho de que exista o no renta mundial, porque aun en un régimen territorial como el que tenemos ahora, Intel debería pagar impuestos de no ser por la existencia de una exención específica en la Ley de Zonas Francas. Entonces, esa forma de inversión extranjera

directa no está siendo afectada. ¿Qué podría verse afectado? Por ejemplo, el negocio de tener sociedades que sean titulares de bienes, títulos u otros de residentes fuera del país. Por ejemplo, un residente en Italia crea una sociedad en Costa Rica, pone unos bienes a su nombre y entonces todos los ingresos que entran a esa sociedad no pagan impuestos sobre la renta en Costa Rica. Ese tipo de esquemas es lo que hoy se conoce como “competencia mundial nociva” y la OECD tiene una cruzada mundial contra estas prácticas. Si la sociedad costarricense considera que ese es un negocio fundamental para su desarrollo y que vale la pena ir en contra de las tendencias mundiales, habrá que plantearlo, pero lo que debe quedar absolutamente claro es que la inversión extranjera directa no se ve afectada por el criterio de renta mundial.

¿Cuál es la cláusula de seguridad en el gasto para lograr un déficit cero en el 2006?

Responde Thelmo Vargas: En la Comisión se discutió el tema de garantías económicas, las cuales establecen institucionalmente prohibición de que haya déficit. Algunos de los miembros estuvieron en desacuerdo con esta tesis, porque argumentan que si al fisco no se le dan los mecanismos para cumplir con un déficit cero, nada se logra poniendo un mandato constitucional que, de todas maneras, va a ser imposible de cumplir. Se argumentó, más bien, que lo importante es darle mecanismos al fisco. Entre las medidas por el lado del gasto están la eliminación de las disposiciones legales que establecen asignaciones presupuestarias con destino específico, el que la iniciativa en materia de gasto sólo debe provenir del Poder Ejecutivo; es decir, que la Asamblea no pueda crear ningún gasto aunque establezca el impuesto, porque eso lleva a clientelismo político, la evaluación de programas, entre otros.

¿De qué sirve vender empresas del Estado si no se controla el gasto?

Responde Thelmo Vargas: Planteo dos observaciones al respecto. Primero, vender empresas al sector privado permite obtener recursos frescos para reducir el saldo de la deuda y si, además, se garantiza que el gasto no va a seguir creciendo, se resuelve el problema.

Recordemos que el Gobierno Central costarricense produce un superávit primario, de manera que si se cuenta con mecanismos para controlar el rubro de intereses se podría tener permanentemente un superávit.

Segundo, si se privatiza y los recursos se usan para aumentar el gasto, entonces la medida no tiene tanto sentido. La ventaja que quedaría de la privatización es que, si se acompaña de apertura, entonces la competencia que se genera beneficia a los costarricenses.

6. ¿ES POSIBLE LA REFORMA FISCAL?

Comentario

SAMUEL YANKELEWITZ

La pregunta central sobre la cual versa esta mesa redonda es muy directa y concreta: ¿Es posible la reforma fiscal? La reforma fiscal podrá ser posible siempre y cuando se logre convencer a la ciudadanía. Esto es más fácil decirlo que hacerlo y no va a ser una tarea sencilla. Los costarricenses desconfían de la herencia política y tienen aún fresco en la memoria los paquetes tributarios y los terribles vaticinios de la anterior comisión que estudió el problema de la deuda interna, los cuales no se cumplieron.¹ Esa comisión advirtió muy claramente las traumáticas consecuencias que tendría el no resolver de inmediato el problema fiscal y, sin embargo, han pasado casi seis años desde ese momento y la economía no colapsó como se anunciaba. Antecedentes como este hacen que la población se torne más incrédula y que las autoridades económicas y políticas pierdan cre-

1. Nota del editor: en 1996, el Gobierno del Presidente Figueres le pidió a un grupo de destacados economistas y banqueros de los partidos políticos mayoritarios que analizaran el problema de la deuda interna e hicieran una propuesta de solución. En noviembre de 1996, se presentó el informe de dicha comisión.

dibilidad. Peor aún, muchos podrían pensar que “se asusta con la vaina vacía” para justificar un nuevo paquete tributario.

Este problema de credibilidad se suma a otro realmente grave y es que la mayoría de los ciudadanos considera que el problema fiscal no los afecta; muchas personas piensan que el asunto de la deuda pública es un problema exclusivo del Gobierno y no logran visualizar plenamente la vinculación del tema con su bienestar personal.

Esta falta de credibilidad en los dirigentes y la indiferencia ciudadana frente al problema son dos escollos importantísimos que será necesario superar para que sea posible hacer una reforma integral de fondo. Para vencer estos obstáculos resulta clave desarrollar un ambicioso y efectivo proceso de información a nivel de la opinión pública. Será indispensable convencer al ciudadano de la gravedad del problema fiscal y de las consecuencias negativas que este tiene sobre su propio bienestar y sobre su propia familia. Será igualmente necesario convencer a la población de la urgencia de una solución integral y de crear un acuerdo razonable sobre la misma.

Es de esperar, por otra parte, que los distintos grupos de presión busquen la manera de eximirse de los costos asociados a cualquier proceso de reforma integral. Entonces, tratarán de presionar a la Asamblea Legislativa para ser excluidos y para que sea el vecino el que pague. Lograr que la población apoye esta reforma y que haya viabilidad política para su aprobación depende fundamentalmente de que se logre demostrar la equidad de la carga de las medidas propuestas. Si, por presiones políticas, se comienzan a excluir determinados grupos que históricamente no han contribuido al mantenimiento de la Hacienda Pública, les puedo adelantar que el fracaso de la reforma será inevitable.

Otra grave transgresión del concepto de equidad podría producirse si se percibe que la reforma no es más que un simple paquete tributario y que las acciones del gasto público son “puro maquillaje”. De no presentarse medidas creíbles y concretas orientadas a lograr una verdadera austeridad fiscal, un significativo mejoramiento de la productividad del gasto público y un combate valiente contra la co-

rupción, no habrá posibilidad alguna de conseguir el respaldo necesario para una reforma de esta magnitud.

A la par de todas estas consideraciones que tienen que ver con el apoyo de la opinión pública es importante también enfatizar la trascendencia de la estrategia de la negociación política. En este caso, el firme liderazgo del Gobierno aunado a una eficaz acción negociadora con los partidos políticos de oposición y con los principales autores de la sociedad resultan de vital importancia para que esta reforma tenga el éxito que todos esperamos.

Es oportuno hacer un vehemente llamado público a todos los grupos sociales y políticos para que asumamos una actitud nacional, patriótica y constructiva de cara al indispensable debate que se va a iniciar con respecto a este problema fiscal. Costa Rica enfrenta una amenaza real y de considerable magnitud por el agravamiento de este problema y desaprovechar esta nueva oportunidad para ordenar finalmente las finanzas públicas equivale a evadir una responsabilidad cívica fundamental y comprometer el bienestar de nuestras propias familias.

Los exministros han puesto sobre la mesa una propuesta enriquecida de alguna manera con aportes adicionales de don Oscar Barahona y, ahora, es nuestra responsabilidad debatir con toda objetividad y espíritu constructivo las recomendaciones presentadas y articular un acuerdo equitativo que permita solucionar de una vez por todas el problema fiscal, sentando las bases para un desarrollo social y económico sostenido e incluyente. Confío en que existe en el país la madurez suficiente en los partidos políticos y en las organizaciones sociales para cometer con seriedad y responsabilidad esta apremiante tarea. Soy optimista y espero, por el bien de Costa Rica, que podamos finalmente aprobar una reforma fiscal profunda, sostenible y sobre todo justa.

Comentario

RONULFO JIMÉNEZ

La pregunta que se nos plantea a los participantes de esta sesión es: ¿Es posible o no la reforma fiscal?

Prefiero replantearla y más bien preguntarme: ¿Cómo hacer posible una reforma fiscal en Costa Rica? Quisiera discutir dos temas en relación con esta pregunta: primero, los asuntos de fondo de una propuesta fiscal y, segundo, los aspectos de forma que muchas veces se convierten en los más importantes.

Respecto a los temas de fondo, hay dos puntos que debemos tener presentes: uno, hay que compartir cierto diagnóstico; es decir, el país tiene que estar convencido de que hay un problema fiscal y de cuáles son sus consecuencias. El problema fiscal en sí mismo no es un problema; lo importante es cómo afecta el desequilibrio fiscal el crecimiento económico, la estabilidad y la equidad en el país. En este aspecto, soy relativamente optimista y creo que el país ya tiene un cierto nivel de conciencia de cuál es el problema fiscal y de las consecuencias de no actuar. Aunque prefiero no hablar de catástrofes, es necesario plantearse que tenemos riesgos de caer en una crisis, porque si seguimos “caminando al borde del precipicio” y viniera un golpe externo, las consecuencias serían muy graves.

El segundo punto para que avance una reforma fiscal es que haya cierto equilibrio en la distribución de las cargas, ya que en este tipo de reformas, “el garrote es más claro y las zanahorias más difusas”. Los beneficios (“las zanahorias”) son, en alguna medida, una promesa que tiene cierto grado de incertidumbre y el costo (“el garrote”) es muy claro, pues se refiere a aquello en lo que se va a reducir

el gasto y en lo que se va a pagar mayores impuestos. Es necesario, en este sentido, que los diferentes grupos de la sociedad sientan que existe equidad en la distribución de las cargas.

Quisiera discutir diez aspectos de forma en relación con la reforma fiscal. Primero, la propuesta de la Comisión de los exministros de Hacienda tiene elementos valiosos en relación con el equilibrio en la distribución de las cargas. En particular, en lo que se refiere al impuesto sobre la renta existe este equilibrio, porque se busca la progresividad en el pago de este impuesto. Si bien es cierto que el gasto es posiblemente el instrumento más importante para lograr cambios en la distribución de ingresos en un país, como señalaba Thelmo Vargas, también es necesario lograr ese objetivo de equidad por medio del impuesto sobre la renta.

El segundo aspecto es que es necesario tener una visión global de qué es lo que queremos del país con esta reforma. Hay que tener presente, sin embargo, que "lo perfecto es enemigo de lo bueno". Eso quiere decir que si pretendemos que la reforma sea totalmente integral, puede ser que nos quedemos con esa reforma ideal en el papel, pero no se logre llevarla adelante. En ese sentido, es necesario tener algún grado de pragmatismo en la reforma que se impulsa. Tenemos una excelente base como es el informe de la Comisión de los exministros de Hacienda y el proyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda, pero es necesario terminar de diseñar este plan entre todos.

El tercer aspecto se relaciona con el anterior y se refiere a la necesidad de tener flexibilidad y transparencia en ese diseño. Así como deben explicarse las propuestas, también deben escucharse otras opiniones que surjan de los diferentes grupos para integrarlas.

En cuarto lugar, es importante empezar con una discusión de los principios generales sobre la reforma que queremos, antes de pasar a los detalles. Es más fácil llegar a acuerdos sobre los principios rectores y, después, pasar a los aspectos puntuales.

El quinto aspecto es que es necesario desarrollar una capacidad técnica por parte del Gobierno. Me refiero a una capacidad técnica en los campos jurídicos y económicos para poder evaluar diferentes op-

ciones desde el punto de vista no sólo del efecto sobre la recaudación sino también sobre la equidad, como planteaba Miguel Gutiérrez.

El otro requisito para hacer viable la reforma es desarrollar una capacidad de negociación del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa con los sectores organizados de empresarios y trabajadores, con los partidos políticos e incluso con las mismas instituciones del sector público.

Es necesario, también, desarrollar una capacidad de comunicar. Aun cuando se logre el mayor equilibrio posible en la distribución de las cargas entre los diferentes grupos, siempre va a ser una solución difícil de llevar adelante, porque hay costos que son muy claros al inicio y los beneficios son de más largo plazo y están más diluidos. Es importante, por ello, una comunicación directa y transparente con los grupos que tienen intereses. Hay que desarrollar, también, una capacidad de comunicación con los formadores de opinión que conocen sobre los temas hacendarios y tributarios, con otros que no son especialistas, con los medios de comunicación y con los partidos políticos.

En octavo lugar es importante integrar en la discusión a otros actores que no tienen intereses muy particulares y que pueden ser árbitros entre los diferentes intereses.

Un noveno aspecto se refiere a la necesidad de que los tres poderes de la República den señales de austeridad, para tener la autoridad moral de plantear una reforma fiscal. Se requieren del Poder Ejecutivo señales muy claras de austeridad y de cobro eficiente de los impuestos con las actuales herramientas jurídicas.

Finalmente, es esencial un liderazgo del Presidente de la República, del Ministerio de Hacienda y, en general, de un equipo del Poder Ejecutivo para impulsar esta reforma. El liderazgo no nace del vacío, sino de todos los puntos anteriores y de un trabajo en grupo.

Termino señalando los cuatro peligros que hay que enfrentar. Uno es creer la tesis de que con sólo recaudar bien los impuestos el problema se resuelve. Si bien es cierto que es necesario recaudar bien los impuestos, y el país viene haciendo un esfuerzo en esta direc-

ción, es importante tener presente que la autoridad tributaria no tiene todos los instrumentos legales necesarios. La misma reforma propone impuestos más simples y con mejores características para lograr una mejor recaudación.

El segundo peligro es afirmar que el problema fiscal y su solución es un asunto de sólo el Gobierno y que con esta reforma se va a medir a éste, a la Asamblea Legislativa y, en general, a la clase política en su capacidad de llevarla a cabo. Esto no debe ser así. Este es un problema no sólo del Gobierno y de los políticos, sino también de los empresarios, los trabajadores y de todo el país y, si fracasamos, fracasamos todos. Tenemos o no tenemos todos, como país, la capacidad de hacerlo porque la clase política refleja lo que es el país.

El tercer peligro es creer que hay "soluciones mágicas". Hay quienes piensan que con sólo reingeniería financiera en la deuda, el problema se resuelve. Lo cierto es que con una carga tributaria como la que tiene el país no se pueden hacer milagros, dadas todas las aspiraciones que tenemos respecto a las diferentes funciones que debe cumplir el Estado. Entonces, debemos tener cuidado con las soluciones que asumen que el problema se resuelve sin costo alguno, porque eso no existe.

El cuarto peligro que debemos tener presente para hacer viable una reforma es el de no "satanizar" los proyectos, ya que sin siquiera analizarlos, se estarían descalificando.

El mensaje fundamental que quiero dar no es si la reforma es viable o no, sino que tenemos que trabajar en los elementos que la hagan posible y que el objetivo no es la reforma en sí misma, sino los objetivos que se logran con ella: la equidad, el crecimiento y la estabilidad económica.

CUAD. 108 (10) / SM10ZZP / LIBRO: "COSTA RICA..."

CUAD. 100 (10) / SM1022P

CUAD. 100 (10) / SM1022P

CUAD. 100 (10) / SM1022P

CUAD. 100 (10) / SM1022P

pecífico a los combustibles para devolverle a los dueños de vehículos una buena infraestructura vial y no se hizo. Esto es similar a una tasa; es decir, se está convidando a los propietarios de vehículos a que acepten un impuesto bastante fuerte, dentro de los exagerados impuestos que pagan los vehículos en este país, para que tengan buenas carreteras.

Es necesario que aceptemos las culpas de los errores que hemos cometido al financiar un falso desarrollo con endeudamiento. Si no reconocemos los rumbos incorrectos que hemos tomado, no vamos a solucionar nada. Por eso, quisiera pensar en un verdadero plan de desarrollo del país en lugar de un plan correctivo de la crisis fiscal, vista como un problema presupuestario.

Finalmente, las cosas pasan por una estrategia legislativa, pues la Asamblea Legislativa es el centro de muchas decisiones nacionales, pero habrá que tener un poco de paciencia, ya que hace muchos años que la Asamblea Legislativa no tiene una discusión seria sobre nada. En este sentido, el Movimiento Libertario ofrece alma, corazón y vida.

Comentario

MIGUEL GUTIÉRREZ

¿Es posible una reforma fiscal? Con esta pregunta se abre la mesa redonda. Es una pregunta que ciertamente tiene que ver con estrategia, viabilidad y, para usar el concepto clásico de estrategia, se refiere a la coordinación y dirección de los recursos para la consecución de algunos objetivos. La pregunta tiene que ver también con medios, técnicas, fuerzas y, por supuesto, con el concepto de y la situación actual y potencial de la correlación de fuerzas.

De alguna forma en nuestra sociedad se ha establecido una "mentirilla colectiva": el Gobierno simula que cumple y la gente simula que paga. Pareciera que es indispensable recuperar la fe en la política y sus instituciones. Permítanme traer a cuento una cita del Artículo XIII de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, que relaciona precisamente la vida democrática, los tributos y la rendición de cuentas. El derecho de petición tenía como contrapartida "el deber de todos los ciudadanos de contribuir equitativamente, en razón de sus posibilidades, a las cargas y su derecho de comprobar por sí mismos o mediante sus representantes la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, saber cómo se emplea y determinar la cantidad, la base imponible, el cobro y su duración".

En ese sentido, dada la desconfianza social, si se quiere viabilidad para la propuesta, es indispensable incluir dentro de una reforma fiscal un componente de rendición de cuentas y de gestos de austeridad. Más aún, uno se pregunta si la proliferación de asignaciones presupuestarias con destino específico en las leyes no será una forma de expresar desconfianza y de presentar la necesidad de tener una especie de rendición de cuentas anticipada.

Ahora bien, cuando hablamos de rendición de cuentas deberíamos estar muy claros en lo que significa: es estar obligado a dar explicaciones sobre un asunto en forma veraz, completa, oportuna y responsable. Cinco preguntas permiten describir lo que es rendición de cuentas: ¿Se cumplieron los objetivos propuestos por los gobernantes? ¿Se emplearon los recursos de conformidad con estos objetivos? ¿Hubo honestidad en el uso de los recursos? ¿Se dio un trato equitativo, diligente y respetuoso a los habitantes en las instituciones públicas? Y en el caso de incumplimiento en los puntos anteriores: ¿Fueron sancionados los responsables?

En Costa Rica ya existen elementos y condiciones que facilitan o constituyen rendición de cuentas. Además, estos elementos están mejor articulados en la nueva legislación, sobre todo en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Todavía, sin embargo, no existe un sistema institucional de rendición de cuentas que dé explicaciones en forma veraz, completa, oportuna y responsable en materia fiscal, ni una cultura nacional que lo demande y utilice apropiadamente.

El proyecto de ley propuesto representa una reforma con elementos novedosos en cuanto a conceptos e instrumentos, entre otros. Es una reforma legal integral y muy compleja. Además, representa una notable mejora técnica respecto a la legislación anterior e incluye herramientas de recaudación que suponen una institucionalidad eficiente con sistemas de información efectivos.

Apunto, sin embargo, algunos elementos de debilidad propiamente del informe de la Comisión de exministros de Hacienda: sólo incluye estimaciones gruesas de las mejoras en la recaudación y no hay previsiones de equidad. Las estimaciones de recaudación son extremadamente gruesas y uno no puede analizar con algún grado de razonabilidad el incremento estimado, pero da la impresión de que este sería mayor. El asunto de la equidad no se aborda con propiedad, ni en el informe de la Comisión, ni tampoco en la exposición de motivos del proyecto de ley.

En materia de gestión de la recaudación tributaria, se reconocen una serie de debilidades organizativas, institucionales, de capacitación de las personas y demás, tanto en la ley como en el informe. Pareciera, sin embargo, que no hay disposiciones específicas para supe-

rar esta situación, aunque sí las hay generales. Lo mismo respecto a mecanismos internacionales evasivos, pues lo que plantea el informe es una esperanza de que estos mecanismos no sean empleados para malograr algunos de los propósitos sobre todo en lo que a renta mundial se refiere.

Si bien la propuesta está en la dirección correcta en el campo de los ingresos al plantear como pilares el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el combate de la evasión, es importante reconocer que "el diablo está en los detalles". Es a nivel de detalle donde habrá que discutir y concentrar un esfuerzo significativo. Por ejemplo, me parece llamativo que en una ley se plantee pasar del 30 al 15 por ciento en el impuesto sobre la renta, al unificarse este entre las empresas de zonas francas y las locales, sin ninguna previsión en recaudación. A esos detalles son a los que me refiero.

Quisiera referirme a la correlación de fuerzas. ¿A quién se convoca al conflicto? Se convoca al conflicto en una forma precisa y múltiple, sin establecer un claro balance. ¿A quién y cómo se convoca al apoyo? En forma difusa y genérica. Hay pocos premios, ya que la reducción de la inflación no es un premio extraordinario en nuestro país. Pareciera que el asunto de los premios y castigos merece mayor atención.

Retomo la pregunta de la mesa redonda: ¿Es posible esta reforma fiscal particular? Diría que para esto es indispensable precisar lo relacionado con la recaudación, equidad, presiones y posibilidades dentro de un juego democrático y acciones que fortalezcan la rendición de cuentas.

Es necesario comenzar el debate sobre este proyecto, pero hacerlo también sobre otras opciones de solución. Por ejemplo, ¿por qué partir de que el régimen de zonas francas no puede ser modificado? También valdría la pena comenzar por discutir la propuesta de los exministros de Hacienda en lugar del proyecto de ley. Reconozco como positivos los elementos técnicos de esta reforma propuesta, pero enfatizo que es necesario precisar los detalles dentro de una negociación democrática.

Comentario

BERNAL JIMÉNEZ

Muchas gracias por la amable invitación a participar en este Foro.

Debo aclarar, en primer lugar, que es necesario hacer una distinción entre la propuesta de la Comisión de exministros de Hacienda y el proyecto de ley que envió el Gobierno a la Asamblea Legislativa, aunque pueden coincidir en muchos.

El déficit fiscal no se origina como en una empresa en donde simplemente los ingresos son insuficientes para cubrir los gastos. El déficit fiscal es el reflejo de un profundo problema nacional de carácter socio-político. Si quisiéramos resumirlo en pocas palabras, el déficit es la diferencia entre las aspiraciones públicas (demanda por bienes públicos) y los esfuerzos financieros que hacemos los costarricenses (tributo). No es justo, entonces, decir que sólo un ministro es responsable del déficit fiscal, cuando este depende de factores políticos, de la Asamblea Legislativa, de presiones de distintos grupo y las necesidades colectivas. Si los presupuestos se formularan sólo con lo que estableciera el Ministro de Hacienda, no habría déficit fiscal, porque en general los ministros han sido personas serias y responsables. El problema es, precisamente, que no son ellos los únicos que intervienen en su formulación.

Los exministros que integramos la Comisión nos planteamos desde el inicio un esquema de trabajo en donde lo primero fue determinar las proyecciones fiscales, que dieran una idea de orden de magnitud de lo que podría acontecer en el sector público en el futuro. En segundo lugar, planteamos qué medidas proponer en el área del gasto, pues esta es la ruta ética. Los últimos gobiernos han hecho es-

fuerzos en tal sentido, pero no con la fortaleza política para corregir los disparadores del gasto más importantes: pensiones, destinos específicos e intereses.

Otro tema ampliamente discutido fue el de las reformas administrativas y jurídicas para mejorar la recaudación, aunque no es correcto afirmar que con sólo estas reformas todo se solucionaría. El Ministerio de Hacienda no puede corregir todos los problemas de la recaudación por sí solo, pues es también necesario tomar medidas en el Poder Judicial para hacer verdaderamente compulsivo el pago de tributos mediante el castigo de la evasión.

Por otra parte, en el país tampoco existe cultura tributaria, ya que no se ha enseñado en la educación primaria y secundaria la obligación de pagar impuestos como parte de las responsabilidades de los ciudadanos. A la gente no le gusta pagar impuestos y tenemos una sociedad donde muchas empresas eluden sus obligaciones tributarias. Así como un acto de agresión en la calle violenta el orden público, igual lo violenta quien no paga los tributos que le corresponden, a fin de que el Estado brinde los bienes públicos que todos disfrutamos.

El otro aspecto del gasto ampliamente discutido por los exministros fue el de la deuda pública, sobre lo cual creo que se puede hacer una reingeniería financiera, que brindaría elevadas economías fiscales. No debe creerse, sin embargo, que con sólo eso se arreglaría todo el problema del déficit.

Finalmente, se tomó el tema de los ingresos por impuestos. Aquí se plantearon dos cosas. Primero, se concluyó que el problema no se soluciona con una carga tributaria del 12 a 13 por ciento, y tampoco si no se introduce mayor justicia, con el impuesto sobre la renta como eje fundamental del sistema impositivo. Segundo, el impuesto de ventas no es aún un impuesto completo al "valor agregado"; en algunos aspectos sí lo es, pero en otros no actúa como tal. La importancia de convertir el impuesto de ventas en un verdadero impuesto al valor agregado no es solamente por sus efectos favorables en los ingresos, sino también por su ayuda en el control recaudatorio, ya que permite establecer información cruzada con el impuesto sobre la renta. Se discutió la posibilidad de subir el impuesto al valor agregado

pero hubo discrepancias entre los miembros de la Comisión y se optó por no aumentarlo. Mi posición fue muy firme en contra de subir ese tributo más allá de la actual tasa del 13 por ciento.

¿Qué va a pasar con esta reforma? ¿Qué camino debemos seguir? Creo que el Gobierno “arrancó con el pie izquierdo” porque debió presentar varios proyectos de ley separados en lugar de uno solo. Así pueden estudiarse, debatirse y aprobarse varias partes del proyecto de manera simultánea.

Cuando hablamos de reforma fiscal, además deben plantearse los temas de reformas de la estructura del Estado, que son necesarias para solucionar el problema fiscal. En la propuesta de la Comisión existen medidas planteadas al respecto.

El otro punto esencial de procedimiento es que en Costa Rica estos temas deben discutirse con todas las instancias de la sociedad civil que sea posible y darle la información necesaria. Es sumamente importante la forma en que discutamos, para que no pase como lo que ocurrió con los proyectos del ICE. Debe existir un acuerdo nacional con una amplia participación.

Concluyo diciendo que es imperativo buscar la forma de imprimir más justicia al sistema tributario, donde los que más tienen, más paguen; como una realidad y no como pura demagogia, porque con ello va a mejorar la educación, la seguridad y el bienestar social. Ese es el camino fundamental que debemos seguir: persuadir y convencer a la ciudadanía que las medidas para corregir la situación fiscal nos llevarán a estadios de mejoramiento para toda la sociedad.

Discusión general

BERNAL JIMÉNEZ - FEDERICO MALAVASSI - RONULFO JIMÉNEZ

Para ganar credibilidad y apoyo, ¿cómo controlarán la evasión vía los negocios offshore y/o las sociedades anónimas?

Responde Bernal Jiménez: Estamos proponiendo que el impuesto sobre la renta pase de ser territorial a universal o mundial, de manera que se graven no sólo las rentas que los costarricenses generen localmente, sino también las que reciben del exterior. Los depósitos que se tengan offshore tendrían que pagar impuesto sobre la renta. Por eso, también es importante establecer tasas de impuesto que sean competitivas y razonables, para que las grandes compañías que estén instaladas en Costa Rica tributen localmente y no afuera.

El proyecto propone la creación de una asignación presupuestaria con destino específico para la Agencia de Recaudación. ¿Qué opina de esta medida cuando en el mismo informe se castiga la creación de este tipo de destino?

Responde Bernal Jiménez: Tiene razón, pero es en el proyecto de ley donde se propone. Estoy en contra de un porcentaje fijo. Sin embargo, es importante darle a la Agencia un presupuesto adecuado.

¿Por qué no retomar la venta de activos del Estado? ¿Debería ceder el país ante intereses sindicales y de grupos a costa de todos? ¿Apoyará el plan o lo obstaculizará?

Responde Federico Malavassi: El Movimiento Libertario siempre está dispuesto a discutir la venta de cualquier pedazo del Estado, de cualquier institución y de cualquier cosa. Bajo ningún criterio, sin

embargo, estaríamos de acuerdo en vender empresas en condición de monopolio, porque más nos interesa la apertura que la venta de activos. En este momento no es nuestra prioridad vender los activos y si hay que mantener un monopolio para tener un poco más de recursos financieros, preferimos renunciar a esos recursos, pero lograr la apertura. El plan fiscal propuesto tiene la ventaja de que procura ser integral, pero también percibimos que las personas se sienten agredidas, porque nos convida a todos los costarricenses a pagar más impuestos para financiar errores, pero no a construir algo muy bueno. Deberíamos empezar por corregir esos errores y no seguir financiándolos y ello puede implicar la venta de activos del Estado. Los costarricenses debemos tener una discusión sobre los problemas reales y no sólo sobre los problemas financieros. No se trata sencillamente de pagar impuestos, sino de discutir la visión de futuro que queremos los costarricenses.

¿Cómo se logrará un salto de calidad del servicio que brinda el Estado con este proyecto?

Responde Ronulfo Jiménez: La pregunta da como implícito que los servicios que brinda el Estado son malos y, si bien podemos hacerles críticas, cuando uno compara internacionalmente la calidad y la cobertura de los servicios que Costa Rica tiene en educación y salud, se da cuenta que son buenos. Hemos adoptado una actitud pesimista donde se dice "todo está mal" y, si bien tenemos problemas en salud, los indicadores del país en cuanto a mortalidad infantil, esperanza de vida y otros son buenos y, en educación, se ha ido mejorando la cobertura en enseñanza secundaria en los años recientes, después de que había bajado en los ochenta, aunque todavía hay problemas de calidad. La pregunta clave es: ¿Qué esperamos los costarricenses de los servicios con una carga tributaria del 12 por ciento? Tenemos aspiraciones de calidad y servicios como si fuéramos Francia o un país nórdico, pero tenemos un sistema fiscal que es más parecido al de Haití y debemos cerrar esa brecha mejorando el sistema fiscal y no desmejorando la calidad de los servicios. Debemos aspirar a tener un sistema fiscal parecido al de un país desarrollado.

¿Cuál es el papel de la prensa en la reforma?

Responde Ronulfo Jiménez: Puede ser positivo o negativo y creo que es necesario que exista mucha información transparente que pueda difundirse. Existe, sin embargo, una tendencia de los medios de comunicación de sobrerrepresentar a los que están en contra de los proyectos. Por eso, quisiera hacerles un llamado a los medios para que todos los grupos estén representados, tanto los que apoyan el proceso como los que están en contra, porque sino empieza a crearse la imagen de que todos se oponen.

Reflexion final

JORGE WALTER BOLAÑOS

La elocuencia y la sabiduría que he escuchado hoy me ha convencido cada vez más de que estaba en lo cierto cuando, tal vez pecando de ingenuo, acepté el cargo de Ministro de Hacienda. Digo “pecando de ingenuo” porque no tenía idea todavía de la gran dimensión del problema a que nos enfrentamos, pero me pongo a pensar cuál sería la ingenuidad tal vez de una persona como don José Figueres de irse a la Lucha a armar una revolución, cuál sería la clarividencia y posiblemente la ingenuidad de algunas personas cuando decidieron hacer una universidad en esta aldea, me pongo a pensar en la clarividencia de algunos que decidieron establecer las Garantías Sociales en Costa Rica o de aquel valiente que se imaginó algún día poner un impuesto de renta donde no teníamos impuestos en este país. ¿Por qué no soñar en ese futuro de una Costa Rica mejor? ¿Por qué no soñar en que existe un futuro promisorio para todas las nuevas generaciones?

Quisiera transmitir mi profundo agradecimiento a los señores exministros de Hacienda por la reputación, sabiduría y sacrificio que quedaron plasmadas en su propuesta. Debemos agradecer el tener gente tan generosa que multipartidariamente se juntan y llegan a un consenso para plantear las soluciones que requiere Costa Rica.

Lo que he aprendido hoy es que debemos dialogar, disentir, negociar, convencer y educar. Espero tener la posibilidad de tener a los diputados de mi lado y llevarlos conmigo a las comunidades o a los grupos empresariales a explicar por qué es que estamos en esto y por qué es importante. El gran reto es hacer entender a la población las razones por las que es necesaria una reforma fiscal, porque a ve-

ces parece que a nadie le importa la deuda y el déficit. Es importante entender la urgencia de corregir la situación fiscal hoy y no mañana y entender la relación entre la parte económica y el estado de pobreza en que viven muchos costarricenses. El problema de la transformación económica del país está en el campo humano en el sentido de cómo explicar de una forma clara a todos los costarricenses que necesitamos hacer un sacrificio temporal con el objeto de poder contar con un mayor progreso económico que nos va a beneficiar a todos.

Posponer estas reformas hace la situación cada vez peor, porque llegar a confrontaciones y choques sociales va ser muy sencillo. Me preocupa lo que está pasando en Argentina, lo que pasa en Guatemala y lo que ha pasado en otras latitudes, porque aun teniendo la oportunidad de tomar algunas acciones a tiempo, se toma la actitud de esperar a mañana. Nosotros no nos debemos dar ese lujo y tampoco el lujo de oponernos sin plantear una mejor forma de hacerlo.

Creo que hay una coyuntura especial que estamos viviendo en el país. Primero, tenemos a un Presidente Electo con una extraordinaria capacidad de diálogo y de comunicación. Segundo, creo que tenemos una Asamblea Legislativa de lujo con personas cuya inteligencia es mayor que cualquier otro interés y creo que todas son personas que están pensando en la próxima generación y no en la próxima elección. Tercero, creo que tengo el respaldo de la Comisión de exministros.

Para concluir esta conversación con ustedes, quisiera plantear que me gustaría que la transformación fiscal se llame "Cruzada Nacional para Reducir la Pobreza" para que la entienda hasta la última persona que es afectada por la acumulación de los problemas del pasado que nos han llevado a tener la deuda y la situación fiscal de hoy. Quisiera hacer un llamado a ustedes líderes de la comunidad y a todas las personas que nos pueden ayudar, para que nos den una oportunidad. Por mucho que hagamos, esto no se resuelve ni en una semana, ni en un mes, ni en un año. Pero es necesario montar el tren en los rieles y saber que ese tren va en la dirección correcta.