
Reforma Fiscal: urgencia y sugerencias sobre ruta y contenido¹

Edgar Ayales Esna, ex Ministro de Hacienda (Q.E.P.D)

Rocío Aguilar Montoya, ex Contralora de la República

Miguel Gutiérrez Saxe, ex Director del Programa Estado de la Nación

Roxana Morales Ramos, académica de la Universidad Nacional

Junio, 2016

¹ Los autores, únicos responsables del texto, dejan constancia de su reconocimiento a Jorge Vargas Cullell y al Programa Estado de la Nación por el aporte a su sistematización.

A. Preámbulo.....	4
B. Situación actual y perspectivas.....	5
C. Fundamentos del acuerdo fiscal.....	7
D. Contenidos que delinean la propuesta	8
E. Ruta política.....	10
Principio de simultaneidad.....	10
Principio de gradualidad	11
Principio de condicionalidad	11
Principio de razonabilidad.....	11
Principio de verificación	12
F. Condiciones facilitadoras.....	12
Reactivación económica.....	12
Modelo de desarrollo.....	13
G. Algunas sugerencias específicas de contenido de la Reforma Fiscal.....	14
Área 1: Ingreso público.....	14
Área 2: Gasto público.....	16
Área 3: Gobernanza fiscal	18

A. Preámbulo

Nosotros, personas con trayectorias y posiciones muy diversas, con el ánimo de contribuir al diseño de una reforma fiscal en Costa Rica, proponemos al sistema político elementos para un acuerdo fiscal que puedan servir como punto de referencia para las negociaciones que el gobierno, los partidos políticos y los sectores deben emprender pero que en la actualidad no logran hacerlo, pese a la gravedad de la situación fiscal.

De nuestra interacción con diversos partidos políticos y actores políticos hemos observado que el sistema político se ve imposibilitado de romper una inercia por sí solo y vería con simpatía un estímulo externo.

Nuestras deliberaciones están sustentadas sobre la base de dos preguntas que consideramos pilares importantes.

- ¿Qué acuerdo político sobre una reforma fiscal es posible entre personas con posiciones e intereses políticas marcadamente distintas?
- ¿Que recomendaciones pueden formularse al sistema político para sacar adelante un acuerdo fiscal negociado?

Nuestro esfuerzo requirió ejercitar una escucha profunda y la tolerancia, ir más allá de nuestros prejuicios para entender el sentido de las objeciones del grupo.

Nuestra deliberación enfrentó una situación de veto potencial tal y como la tienen los actores del sistema político. Si la ciudadanía exige acuerdos nacionales negociados, debe mostrar capacidad para, desde su pluralidad, desarrollar deliberaciones propositivas. Pensamos que nuestras discusiones podían anticipar el debate y, si lográbamos un acuerdo, también mostrar su viabilidad.

Al efectuar las recomendaciones en este documento no pretendemos representar a nadie. No respondemos más que a nosotros mismos y a nuestras convicciones. Nuestra diversidad de pensamientos es, con todo, una expresión de la pluralidad ideológica del país. Expresa también nuestra convicción de que un acuerdo fiscal debe ser incluyente, ecléctico, o no se logrará del todo.

Cada uno de nosotros hubiese querido un repertorio de medidas para lograr la sostenibilidad fiscal distinto al que finalmente acordamos. Entendemos, sin embargo, que un acuerdo implica hacer concesiones, y las hicimos. La clave fue lograr un equilibrio razonable para todos. El resultado que alcanzamos no es todo lo que cada uno desearíamos, ni pretende cubrir todas las materias que podrían ser consideradas por los actores políticos para una solución fiscal, pero sí el acuerdo posible entre nosotros luego de varios meses de trabajo voluntario.

En este documento presentamos el conjunto acordado de recomendaciones y sugerencias, a partir de una visión compartida sobre la gravedad de la situación. Estas

recomendaciones se refieren a la situación, contiene consideraciones sobre los fundamentos y lineamientos para una reforma fiscal y una posible ruta política para su concreción. Finalmente, recoge sugerencias más detalladas.

Esperamos que nuestra contribución ayude a crear un clima de deliberación política más efectivo y respetuoso de la diversidad política e ideológica en nuestro país.

B. Situación actual y perspectivas

Las cifras oficiales en materia fiscal del Gobierno Central en Costa Rica muestran una realidad inmediata, apremiante, e insostenible en el mediano plazo. De no efectuarse una reforma de amplio espectro, los efectos sociales, políticos y económicos de la creciente insostenibilidad en las finanzas públicas podrían afectar el bienestar de la población, la estabilidad del país y reducir las perspectivas del desarrollo humano nacional en las próximas décadas. Es un tema polémico que demanda un amplio y muy equitativo diálogo nacional. De materializarse estos riesgos, la población de menores ingresos y en situación de vulnerabilidad social sería la más afectada, como ha ocurrido en otras épocas de nuestra historia.

La gravedad del problema fiscal no se resuelve solamente con nuevos impuestos, o solo actuando sobre el nivel, crecimiento y calidad del gasto; o solo mediante mejoras en la gobernanza fiscal. Generar más ingresos pero sin actuar sobre el gasto agravaría la insostenibilidad fiscal. Acciones sobre el gasto pero sin generar nuevos ingresos llevaría a profundos recortes en programas sociales y de inversión que tendrían un efecto recesivo. No actuar sobre la gobernanza fiscal significará, por un lado, proteger la elusión y la evasión fiscal y, por el otro, encubrir las ineficiencias y los dispendios en la gestión pública.

El país necesita reformas que involucren un amplio acuerdo político sobre temas de ingreso y gasto público así como en la gobernanza fiscal, incluyendo aspectos de transparencia y rendición de cuentas. Y, en la medida que la política fiscal es una herramienta para impulsar el desarrollo de un país y ampliar las oportunidades y capacidades de la población, es indispensable que ese acuerdo político contemple aspectos relacionados con la reactivación del crecimiento económico, elemento fundamental para la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Es indispensable lograr el alineamiento de políticas económicas con el desarrollo incluyente y sostenible.

El problema fiscal que actualmente aqueja al país con raíces en decisiones pasadas empezó a manifestarse en 2009, en asocio tanto al impacto negativo de la crisis económica mundial, como al tipo de política económica; básicamente una política de gasto público expansiva. Esta última era una respuesta necesaria y correcta a fin de atenuar los efectos de la crisis, aunque su implementación no fue la más apropiada, pues se centró en el aumento de los gastos corrientes y no en la inversión pública. En los años sucesivos, lejos de lograr resolverlo, el problema del déficit ha tendido a agravarse de forma paulatina.

En parte el problema está asociado a un crecimiento del gasto por encima del crecimiento de la economía, lo que ha repercutido en que el peso relativo del gasto del Gobierno Central haya aumentado durante el período posterior a 2008 en alrededor de 4 puntos porcentuales con respecto al PIB.

Sin embargo, y al mismo tiempo, ha habido una pérdida importante de ingresos, puesto que la carga tributaria se ha reducido en más de dos puntos porcentuales del PIB durante este lapso.

Esta evolución del gasto y los ingresos está asociada, y sin duda afectada, por un crecimiento económico que claramente se sitúa por debajo de los estándares históricos. Considérese que entre 1984 y 2007 el crecimiento promedio del PIB fue del 5% anual. Ciertamente que durante ese largo período la economía mostró un comportamiento cíclico muy marcado, incluyendo tres ciclos de alto crecimiento y otros tres de bajo crecimiento. Sin embargo, estos últimos nunca se extendieron más allá de tres años, luego de lo cual daban lugar a fases de vigorosa –aunque efímera– recuperación. En el período posterior a 2008 –este año incluido– ese patrón se rompe. No hay ninguna recuperación vigorosa ni picos de alto crecimiento (que en otras oportunidades llegaron a sobrepasar el 8% de crecimiento del PIB anual), sino más bien la tendencia a que la economía se quede asentada en una especie de meseta situada varios escalones más abajo del promedio histórico. De hecho, en el período 2008-2015 (ambos años incluidos) el crecimiento promedio del PIB apenas superó el 3% anual.

Esto abre una brecha significativa entre el nivel real del PIB y el que potencialmente se habría alcanzado, si tan solo se hubiese logrado restablecer el promedio del 5% anual de crecimiento. A su vez, magnifica las consecuencias sobre el déficit fiscal asociadas al comportamiento tanto del gasto como de los ingresos. Ciertamente que el gasto ha crecido en términos reales a un nivel considerable, pero su efecto sobre el déficit es mayor justo porque el PIB crece mucho más lento.

Por otro lado, y tratándose de los ingresos, no solo cae la carga tributaria sino que, además, ésta opera sobre un nivel del PIB que, al crecer tan lentamente, es mucho menor de lo podría haber sido. No es aventurado afirmar que si el PIB hubiese restablecido su promedio histórico de crecimiento del 5%, manteniendo todo lo demás igual, ello habría bastado para reducir el déficit fiscal –como proporción del PIB–, cuanto menos a la mitad de sus niveles actuales.

Debe reconocerse que una política fiscal que de forma unilateral enfatice la adopción de medidas de austeridad, sea que éstas actúen desde el lado de los ingresos, de los gastos o en ambos ámbitos al mismo tiempo, puede agravar la debilidad que de por sí aqueja a la economía, lo cual repercutirá de vuelta, en forma negativa, sobre las cuentas fiscales y dificultará adicionalmente resolver los problemas del déficit y la deuda pública. Ello puede dar lugar a un círculo vicioso de negativa retroalimentación, lo cual puede tener graves consecuencias, no solo económicas, sino sobre todo sociales y políticas, tal cual ya en diversos casos históricos se ha observado que ocurre, salvo que paralelamente se impulsen medidas que lo mitiguen.

El sistema político es quien tiene la potestad y responsabilidad de llegar a un acuerdo sobre la reforma fiscal. En la actualidad está entrabado, sin capacidad para echar a andar una negociación política efectiva sobre el tema. Los partidos políticos y los sectores sociales se han atrincherado en sus posiciones. Cada uno exige, como condición para iniciar el diálogo político, que los demás hagan concesiones sin a cambio comprometerse de su parte a nada en particular. Finalmente, las últimas dos administraciones han impulsado sin éxito propuestas de reforma fiscal, incluyendo modificaciones en el sistema tributario y en el gasto público.

La consecuencia de todo ello es una situación de bloqueo político recíproco que agrava objetivamente la insostenibilidad fiscal y la vulnerabilidad del país, lo que arrastra el prestigio no de un partido o del gobierno, sino de todo el sistema político. En resumen, hoy en día no parece ser posible sacar la tarea sin el sistema político pero tampoco se puede hacer desde el sistema. Urge romper el bloqueo político y ésta es nuestra contribución para ese fin.

C. Fundamentos del acuerdo fiscal

El acuerdo fiscal al que arribamos tiene dos objetivos:

- Primer objetivo: Asegurar la sostenibilidad fiscal del Gobierno Central en el mediano plazo mediante la aplicación simultánea de medidas en materia de ingreso, gasto y gobernanza fiscal.
- Segundo objetivo: Sugerir medidas para un crecimiento económico inclusivo como estrategia convergente para facilitar la sostenibilidad fiscal del Gobierno Central y disminuir los efectos recesivos potenciales de las medidas fiscales.

Con respecto al primer objetivo, nuestro acuerdo propone, como mínimo, reducir el déficit fiscal, eliminar el déficit primario del Gobierno Central en un plazo que no exceda la próxima administración de gobierno y desplegar una gestión efectiva de la deuda pública interna y su servicio. Para ello recomendamos elevar los ingresos públicos mediante la aprobación de reformas al impuesto sobre la renta, con la modalidad de renta global; la introducción del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), así como gravar al sector servicios, hoy mayoritariamente exento pese a ser el predominante en el país y; la creación de impuestos a las herencias, legados y donaciones.

Las anteriores propuestas podrían mejorar las capacidades para actuar sobre la evasión y elusión fiscal, no obstante se deben agregar otras disposiciones específicas, tanto nacionales e internacionales en esta línea. Especial interés cobran los convenios internacionales para intercambio de información y para evitar la doble imposición, así como el fomento de la cooperación internacional y mecanismos multinacionales para combatir la evasión y los paraísos fiscales.

A cambio, y como garantía de que más ingresos para el fisco no generen dispendio en el gasto corriente, proponemos una cláusula fiscal anti-cíclica como marco general para la gobernanza fiscal y recomendamos acciones sobre el nivel, crecimiento y calidad del gasto en asuntos de los regímenes de empleo público, las transferencias y las pensiones.

Finalmente, en temas de transparencia y rendición de cuentas recomendamos la introducción del registro de accionistas con beneficiario final, el combate a la elusión y la evasión fiscal y la generalización de mecanismos de evaluación sobre las políticas públicas.

En materia del segundo objetivo, sugerimos la constitución de dos foros de diálogo nacional para abordar temas relacionados con la reactivación económica y el estilo de desarrollo del país, que servirá como generador de acuerdos políticos que luego se traduzcan en nueva legislación, en el ajuste de políticas públicas vigentes o en la implementación de nuevas políticas. De manera inmediata, proponemos fortalecer las políticas de fomento productivo a los sectores tradicionales que no han recibido los beneficios de la política pública, la cual ha estado dirigida a los sectores punta de la "nueva economía" costarricense. Consideramos que la intermediación del sistema financiero introduce distorsiones que tiene efectos adversos tanto sobre la reactivación como sobre el servicio de la deuda pública. Este punto creemos debe ser debatido expresamente.

En resumen, proponemos lograr la sostenibilidad fiscal mediante una reforma de amplio espectro e incentivando un crecimiento económico más alto e incluyente, que sea también respetuoso con la naturaleza.

D. Contenidos que delinear la propuesta

El acuerdo fiscal que logramos concretar contempla cinco grandes temas o "áreas". Tres pertenecen propiamente al ámbito fiscal y dos a una condición convergente y facilitadora ([Figura 1](#)).

Cada área, a su vez, contiene un conjunto de medidas específicas, la mayoría de las cuales implican la aprobación de leyes por parte de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, hay varias que no requieren aprobación legislativa y pudieran ser impulsadas por parte del Poder Ejecutivo de manera inmediata o en el corto plazo.

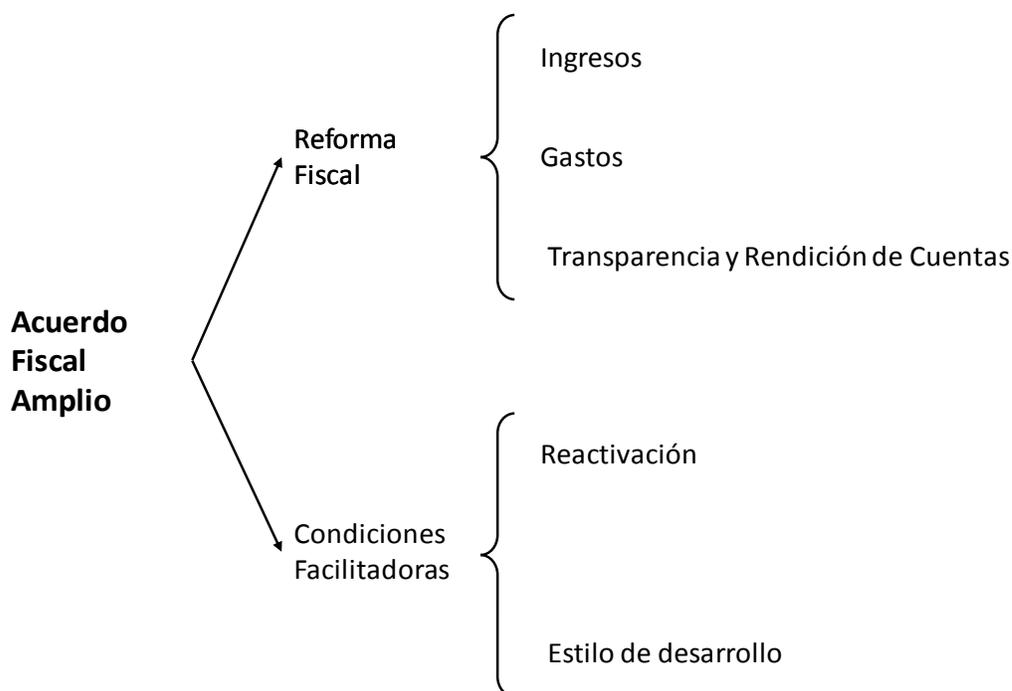
En la sección G se detallan algunas recomendaciones que acordamos en cada área. Reconocemos que éstas se presentan con cierto grado de generalidad y no consideran detalles legales, técnicos y administrativos involucrados en su implementación; en algunos casos de gran complejidad. Nuestra preocupación principal ha sido dejar claro la naturaleza y alcance de cada sugerencia, no elaborar los proyectos de ley o de política específica, alcance que sobrepasa las posibilidades de un ejercicio como el nuestro.

No todos los asuntos en la propuesta están presentados con el mismo nivel de detalle. Ello no debe interpretarse como indicativo de mayor o menor importancia de un asunto sobre otro, pues consideramos que todos son parte integrante de la propuesta. En algunos casos el mayor detalle responde a la necesidad que encontramos de precisar los alcances de nuestro acuerdo, como en lo referido al empleo público o las características de nuestra propuesta de ruta política. En otros casos el detalle es menor en el tanto hacemos referencia a propuestas en curso, en cuyo caso fijamos brevemente posición y hacemos explícitas las variaciones sugeridas.

Salvo pocas excepciones, las acciones que proponemos cuentan con formulaciones, algunas están en un estado avanzado de discusión, no exentas de discrepancias y bloqueos. Además, si bien los miembros del grupo tenemos conocimiento sobre la materia fiscal, la precisión en varias de las acciones propuestas requieren de un saber especializado adicional. En estos casos, si nuestras recomendaciones fueran retomadas por el sistema político, los detalles deberían ser resueltos por los equipos técnicos que acompañen la negociación. Esperamos, eso sí, dejar consignadas con claridad nuestras sugerencias.

Cabe indicar que discutimos un espectro de temas más amplio pero aquí se consignan solo aquellos en los que nos fue posible llegar a un acuerdo.

Figura 1. Esquema básico del acuerdo fiscal



Nota: El tema de gobernanza fiscal se abordó principalmente en la dimensión de transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia.

Descritos sus fundamentos y nuestra propuesta en sus rasgos generales, en los siguientes acápite abordaremos lo que en la actual circunstancia puede ser lo más innovador: la ruta política y las condiciones facilitadoras para una Reforma Fiscal.

E. Ruta política

Entendemos que la ruta para un necesario y urgente acuerdo político sobre el tema fiscal como el que proponemos no es fácil. Vencer la desconfianza y los bloqueos que hoy imperan en el sistema político implica voluntad para impulsar decididamente un acuerdo, un cuidadoso diseño del proceso de negociación y el desarrollo de mecanismos para la verificación del cumplimiento de lo acordado. Se trata de crear condiciones que permitan generar confianza en el proceso, sin exigirla como punto de partida del mismo.

Este acuerdo político fiscal requiere que el Presidente de la República ejerza un liderazgo decisivo y a su vez preste atención a las demandas y posiciones con sensibilidad y claridad. No basta con que presente proyectos de ley para la consideración de la Asamblea Legislativa. Es indispensable que participe activamente en la negociación, ayude a tender puentes entre las distintas partes, dé las señales adecuadas y proporcione el apoyo técnico que las fracciones y legisladores requieren sobre el tema. Especial atención debe tomar la formulación del presupuesto para el 2017, cuyo crecimiento debería ser igual o menor que la inflación, sin que la variable de ajuste sea la inversión.

Creemos que la Asamblea Legislativa debe ser el foro para la negociación política en el actual marco de pluralidad de Partidos y posiciones. De hecho es el espacio natural en dónde se tomarán la mayoría de decisiones fiscales. Es el Poder del Estado con la potestad para gestionar el proceso de formación de las leyes que son parte fundamental del Acuerdo Fiscal.

Proponemos que el Plenario Legislativo apruebe la constitución de una **Comisión Especial Mixta**, mecanismo contemplado en el artículo 91 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que permite la integración de representantes de la sociedad civil y del Poder Ejecutivo en calidad de asesores con derecho a voz. Esta comisión sería el órgano en el que se negocien los acuerdos y los envíe a otras comisiones legislativas para su trámite y, la que elevaría al plenario los proyectos de ley correspondientes o recomiende al Ejecutivo la adopción de medidas que no requieran de aprobación parlamentaria y que facilitarían el avance en el proceso de negociación.

Proponemos que la negociación del **Acuerdo Fiscal** se base en cinco principios: simultaneidad, gradualidad, condicionalidad, razonabilidad y verificación.

Principio de simultaneidad

Este principio quiere decir que las cinco áreas identificadas por este grupo sean discutidas simultáneamente. Así, las propuestas para mejorar los ingresos del Gobierno Central deben ser tratadas simultáneamente con las propuestas para

enfrentar el crecimiento de ciertas partidas del gasto, la eficiencia en el gasto público y la entrega de servicios de calidad a la población, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gobernanza fiscal.

La aplicación de este principio permitiría resolver el impasse imperante en la discusión de la reforma fiscal derivado de la exigencia de cada parte de imponer la secuencia que más le conviene en el proceso. Como no hay acuerdo sobre esta secuencia, sobre el tema que va primero ni garantías de que se abordarán los temas subsecuentes, cada parte obstruye el proceso pues teme que sus propuestas no serán consideradas.

Principio de gradualidad

El principio de gradualidad quiere decir que la negociación se organizará por rondas o etapas. En cada ronda siempre habrá asuntos que permitan cumplir con la simultaneidad temática antes indicada (ingresos, gastos, transparencia fiscal) sin pretender que todos los asuntos de interés sean discutidos al mismo tiempo.

Los actores tendrán que acordar cuáles asuntos se ven en una primera ronda; cuáles en una segunda y, así sucesivamente. Esto implica un manejo estratégico de la agenda siempre y cuando se cumpla con el principio de que en todas las rondas se observe la simultaneidad temática. Esta ruta deberá elaborarse cuidadosamente de tal forma que ninguna parte obtenga sus intereses estratégicos principales al inicio y no encuentre incentivos para dejar que ulteriores rondas puedan generar resultados importantes para otras fuerzas.

Principio de condicionalidad

El principio de condicionalidad quiere decir que el acuerdo final sobre un tema está supeditado, es condicional, al acuerdo en otros temas. De esta manera, los actores tienen garantías de que si sus demandas son excluidas del proceso de negociación, éste se detiene.

Este principio se aplica tanto dentro de cada ronda o etapa de negociación como en el paso de una ronda a otra. En el primer caso (intra-ronda), se condiciona el acuerdo sobre los asuntos específicos propios de un tema al acuerdo sobre los de otro: nada está acordado hasta que todo esté acordado en las otras comisiones legislativas, por lo que el Plenario Legislativo solo conocerá los asuntos que la Comisión Mixta Especial eleve por unanimidad.

En el segundo caso (inter-ronda), el paso de una etapa a otra está supeditado a una doble condición: la aprobación del paquete de legislación recomendada al Plenario por la Comisión Mixta Especial y la implementación de las medidas de política pública, no legislativa, que ésta recomiende al Poder Ejecutivo

Principio de razonabilidad

El principio de razonabilidad dice que los asuntos que conformen la materia de negociación en cada ronda tengan un valor similar para las distintas partes. Ello permite crear agendas equilibradas para los distintos intereses y evitar que una parte sienta que sus demandas están siendo asimétricamente consideradas.

Sugerimos, además, que la primera ronda no incluya asuntos que desincentiven a una de las partes a seguir en la negociación en rondas subsecuentes. Debe cuidarse de no incluir los temas más complejos en esa primera ronda, de manera que las partes puedan tener éxitos a corto plazo, y programar en la agenda los temas de mayor complejidad e interés para rondas subsecuentes. Finalmente, es importante que en la primera ronda se consideren asuntos que dan señales firmes a la sociedad de que el sistema político atiende consideraciones de sostenibilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, debemos insistir en la importancia de asegurarse de que los procesos guarden los principios de la Constitución Política para evitar inconstitucionalidades.

Principio de verificación

Todo acuerdo en la Comisión Especial Mixta deberá ser verificado de manera independiente por una instancia ad-hoc que dé garantías de neutralidad e independencia a las partes. Esta instancia deberá ser plural y balanceada.

En el caso de la aprobación de leyes, esta instancia deberá verificar que la ley aprobada por el Plenario se ajusta razonablemente al acuerdo de la Comisión Especial Mixta o, en todo caso, identificar las diferencias. Asimismo, deberá verificar la sanción respectiva por parte del Poder Ejecutivo y su publicación como ley de la República.

En el caso de medidas que la Comisión Especial Mixta recomiende al Poder Ejecutivo y que no requieren aprobación legislativa, esta instancia verificadora hará un reporte.

La instancia verificadora funcionará por un plazo de hasta doce meses luego de concluida la última ronda de negociación acordada en la Comisión Especial Mixta.

F. Condiciones facilitadoras

La reactivación económica y la consideración de políticas públicas sobre el estilo/modelo de desarrollo del país no son propiamente un tema fiscal, no obstante, son condiciones facilitadoras y necesarias para una solución fiscal. Por lo tanto, por su importancia, por la relación recíproca entre crecimiento, estilo de desarrollo, política fiscal y finanzas públicas, consideramos necesario tratar el tema de reactivación económica y modelo de desarrollo en el presente documento. Esto se realiza a continuación.

Reactivación económica

Consideramos indispensable que las autoridades públicas le presten máximo interés al problema de la reactivación económica del país, como una estrategia que acompañe, paso a paso, los esfuerzos de corrección fiscal. La política fiscal debe diseñarse intentando guardar un equilibrio -tan necesario como difícil de lograr- que permita, por un lado, reducir el déficit fiscal y, por el otro, reactivar la economía.

Los factores detrás del insatisfactorio desempeño de la economía son ciertamente complejos. De ahí que, además, no haya consenso sobre cuáles son los problemas de fondo ni cuáles las posibles soluciones. En esto, como en otros temas clave, incluyendo el problema fiscal, el país está urgido de abrir un proceso de diálogo muy amplio, transparente y equitativo, asentado en reglas claras y totalmente confiables, a partir de lo cual construir acuerdos alrededor de aspectos básicos vitales, entre los cuales está la reactivación sostenida de la economía, la generación de empleos y la solución sostenible de los desbalances fiscales sin sacrificar la equidad ni el desarrollo a largo plazo de la economía. Nadie, como no sea el propio Presidente Don Luis Guillermo Solís, puede liderar este proceso urgente. Es imprescindible que lo haga de una forma vigorosa y decidida.

Recomendamos la creación de una mesa de diálogo nacional (Mesa 1), con amplia participación política y social, para deliberar sobre políticas de corto plazo capaces de elevar la tasa de crecimiento de la economía costarricense en los próximos años. Las recomendaciones de esa mesa serían consideradas por el Gobierno de Costa Rica.

Entre los temas que creemos deben discutirse están; las altas tasas activas de interés que crean barreras de acceso al crédito; la preferencia del crédito para consumo, dejando de lado el crédito para la producción; la mejora sustantiva de la gestión pública en infraestructura; la política cambiaria y el estímulo al comercio internacional, con especial interés en el centroamericano.

Modelo de desarrollo

Hay numerosos indicios que sugieren que el país está necesitando repensar en profundidad las orientaciones de su desarrollo y las formas que éste asume. Es notable la pérdida de dinamismo que la economía costarricense manifiesta, siendo lo más preocupante el hecho de que es una atonía que ha estado vigente durante ya un largo período que inició en 2008. Sobre todo debe prestarse atención a la persistencia de los problemas de la pobreza, la agudización de la desigualdad social y el grave deterioro del empleo.

La economía está fragmentada entre diversidad de sectores que avanzan a diferente ritmo, no siendo problema menor el hecho de que las actividades más dinámicas tienen solamente vínculos muy limitados con el resto de la economía, lo cual significa que su dinamismo queda en gran parte encapsulado o bien se transmite hacia el exterior.

Las asimetrías en el desarrollo se expresan también territorialmente, y generan contrastes que incluso se hacen visibles en espacios geográficos reducidos, entre polos de riqueza dinámicos y concentrados, y grandes espacios empobrecidos y marginalizados.

Los sistemas estatales de seguridad social asimismo han sufrido un deterioro importante, que amenaza profundizarse en el contexto del cambio demográfico y la crisis fiscal que enfrentamos.

En general, es un proceso de desarrollo que genera entre la población muchas expectativas frustradas, lo cual contribuye al desprestigio del sistema político. Éste, por otra parte, ha caído bajo sospecha permanente de corrupción y despilfarro, como es también cuestionado por su incapacidad para generar las respuestas que la ciudadanía demanda.

Esta breve y somera caracterización de los problemas que enfrenta el país llama la atención acerca de la importancia de avanzar hacia un proceso de diálogo y de construcción democrática, participativa y consensuada de acuerdos, desde lo cual emprender los correctivos y reorientaciones que necesitamos con urgencia. Está claro que todo esto convoca intereses, visiones ideológicas y concepciones de país divergentes, y a veces contrapuestas. Ello hace necesario que ese esfuerzo de diálogo se base en reglas muy claras, que garanticen equidad en la participación y la más plena inclusión de todos los puntos de vista. Solo así se podrá salir del atasco en que el país está sumido y retomar la senda de un desarrollo justo, equitativo, respetuoso con la naturaleza y asentado en una estructura productiva moderna y de alta productividad.

Recomendamos, entonces, la creación de una mesa de diálogo nacional (Mesa 2), con amplia participación política y social, para deliberar sobre los ajustes a la estrategia de desarrollo del país. Esta mesa trabajaría sobre los aspectos estructurales que requieren ser modificados a fin de lograr mejoras generalizadas en la productividad de la economía, disminuciones correlativas en la inequidad social y una mayor sostenibilidad ambiental.

G. Algunas sugerencias específicas de contenido de la Reforma Fiscal

Área 1: Ingreso público

Recomendación # 1 Impuesto sobre la Renta

Recomendamos variaciones a la formulación presentada recientemente por el Ministerio de Hacienda. Estas son:

- ✓ La migración del actual impuesto sobre la renta hacia una renta global que incorpore la rentas pasivas y homologue las tasas impositivas aplicables a los distintos orígenes de renta.
- ✓ Reforzar la progresividad del impuesto de renta.
- ✓ Reforzar las consideraciones y mecanismos para cruzar la información del impuesto sobre la renta con el IVA y construir de esta manera un importante instrumento de control de la evasión.
- ✓ Permitir la deducción de pagos a profesionales con renta global y también retomar la práctica de declarar renta con carácter universal.

Recomendación # 2 Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA)

Recomendamos la creación del IVA en sustitución del actual impuesto sobre las ventas.

EL IVA no debe tener excepciones, en su lugar sugerimos tasas preferenciales iguales o superiores a 0%. Además, recomendamos establecer tasas inferiores a la tasa general del IVA para bienes y servicios que selectivamente se acuerden. Es preferible un IVA tasa 0 para un bien o servicio que se considere altamente sensible, a fin de que toda transacción quede registrada, que una exención.

Acordamos una tasa de un 13%, igual a la vigente con el impuesto de ventas y, su elevación a un 15% estaría condicionada a la implementación efectiva y verificada de un sistema de devolución.

Dicho sistema de devolución debe implementarse para los hogares cuyos ingresos sean iguales o inferiores al cuarto decil de ingresos según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del INEC, con el fin de atenuar los efectos regresivos del IVA. Esta devolución debe efectuarse mensualmente.

Recomendación # 3 Impuesto a legados, donaciones y herencias

Se recomienda establecer un impuesto único a las herencias, legados, donaciones o cualquier otro acto jurídico celebrado inter vivos a título gratuito y lo percibido como porción conyugal, señalando reglas especiales para la determinación de la base gravable sujeta al impuesto (su nivel de exención) y su progresividad.

Deberán establecerse reglas específicas para determinar el valor de los activos y los montos exentos, dependiendo del beneficiario y del activo transferido y asegurar la progresividad del impuesto así como la consideración de un mínimo exento.

Recomendación # 4 Impuesto a Sociedades Anónimas

Recomendamos reinstaurar el impuesto a las sociedades anónimas. Es necesario que el país revise las regulaciones que permiten el uso de sociedades anónimas sin actividad económica para registrar bienes muebles e inmuebles con el fin de prevenir el abuso de esta figura para fines tributarios.

Recomendación # 5 Impuestos Verdes

Recomendamos fortalecer el alineamiento de la política fiscal con la política ambiental mediante la consideración de impuestos verdes. Una herramienta a considerar es la introducción de un gravamen por las diversas formas de contaminación y descarga estimada de residuos en cuencas y mares. Adicionalmente, introducir una cláusula ambiental para las compras públicas.

Recomendación #6 Sobre las exoneraciones

Recomendamos establecer un inventario exhaustivo y actualizado de las exoneraciones concedidas por la Asamblea Legislativa y apoyamos la iniciativa del Gobierno de Costa Rica para ordenar esta materia. Instamos a una reducción drástica de las exoneraciones vigentes, respetando las obligaciones contraídas por el país por convenios internacionales.

Instamos a que el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa ajusten las exoneraciones que queden finalmente vigentes a los parámetros exigidos por el artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, N° 4755.

En el futuro, recomendamos que toda exoneración que la Asamblea Legislativa apruebe sea por un período definido, contenga una estimación del gasto tributario y haya una certificación emitida por el Ministerio de Hacienda de que la exoneración cumple con lo dispuesto en el artículo 62 arriba citado. De este tratamiento pueden exceptuarse aquellas derivadas de convenios internacionales.

Área 2: Gasto público

Recomendación # 1 Sobre una cláusula fiscal

Establecer una cláusula fiscal con los objetivos de crear las condiciones para la sostenibilidad del financiamiento del gobierno en el mediano plazo y evitar situaciones recesivas o inflacionarias.

Recomendamos el establecimiento de esa cláusula fijada sobre base plurianual (puede ser cuatrianual), provista de previsiones de escape que permitan ajustar las disposiciones al comportamiento de la economía.

La cláusula tendría que incorporar al menos disposiciones para:

- a) cuando el Gobierno Central incurra en un déficit primario persistente, creciente y significativo igual o mayor a 3% del Producto Interno Bruto, el gasto corriente (excluyendo el gasto de capital) se contiene.
- b) cuando el Gobierno Central tenga superávits primarios se establece la obligación a generar ahorros estructurales. Estos ahorros podrían ser utilizados cuando emerjan déficit persistentes (política anticíclica).

Hemos considerado que la interpretación auténtica de los Artículos 176 y 179 constitucionales, así como la aplicación de los artículos 6 y 44 de la Ley de Administración Financiera constituyen un marco de protección de la sostenibilidad financiera del Gobierno Central. Estas garantías pueden apuntalarse con una reforma al Reglamento Legislativo que regule la potestad del Plenario de aprobación de nuevas obligaciones del Estado o la reducción de impuestos, sin la previsión de las fuentes para su financiamiento, así como la aprobación de nuevas exoneraciones.

Es necesario considerar un período de transición de al menos 5 años para llegar al nivel de déficit antes enunciado, lo que requiere que las medidas de ingresos y gastos y gobernanza fiscal, que aquí se proponen sean aprobadas e implementadas.

Recomendación # 2 sobre los salarios públicos

- Nueva estructura salarial

Recomendamos la creación de una ley marco de una nueva estructura salarial común para el sector público en su conjunto, que defina políticas generales y lineamientos, que permita trabajar por sectores, donde el salario refleje la complejidad y responsabilidad de cada puesto y que garantice equidad y justicia.

La estructura salarial admitiría una especificación de clases de puestos por sectores de actividad institucional (matrices sectoriales), pero dentro de los lineamientos generales previstos para todo el sector público. En cada clase de puesto existiría un rango de salario mínimo y máximo al cual se llegaría vía mérito. El paso de una clase a otra se daría por medio de una promoción que debe ser expresamente aprobada y basada también en méritos.

Recomendamos que la nueva estructura salarial se aplique a los nuevos empleados, con el correspondiente respeto a derechos adquiridos para trabajadores antiguos. Estos mantendrían su nivel salarial pero con una reestructuración en la aplicación de los pluses para evitar crecimientos automáticos en los salarios.

La fijación de los rangos salariales para las clases de puestos de la nueva estructura salarial se realizaría con base en estudios técnicos para mantener salarios competitivos. Las remuneraciones estarían ligadas a responsabilidades y competencias.

- Crecimiento de masa salarial

Recomendamos adoptar una medida transitoria de contingencia que establezca límites al crecimiento de las remuneraciones como porcentaje del gasto del sector público, especialmente sobre los incrementos automáticos y generalizados. Esta medida procuraría reducir el crecimiento de las remuneraciones, reducir el porcentaje de anualidad, restringir el uso de reasignaciones, horas extras, prohibiciones y dedicación exclusiva, pago de vacaciones no disfrutadas.

- Pluses salariales

Recomendamos una profunda revisión de la estructura de los llamados "pluses salariales". Los pluses se eliminarían para los empleados nuevos, que estarían sujetos a la estructura salarial convergente arriba señalada.

Para los empleados antiguos, sería necesario incentivar su migración al régimen salarial convergente. Para los que se mantengan en los regímenes salariales actuales, es necesario emitir una directriz para que en la evaluación de desempeño del funcionario se incluya además un componente de desempeño institucional, si la institución a la que labora logró las metas de su planificación anual. Reducir los pluses por antigüedad (anualidades a futuro) de todos los funcionarios públicos para que tienda a un 2%. Asimismo, es necesario procurar una política que limite el tope de cesantía, respetando los derechos adquiridos.

En cualquier caso, es preciso asegurar que las evaluaciones del desempeño de funcionarios públicos no se contaminen por criterios personales o políticos y pierdan su eficacia y sentido, se sugiere que el desempeño, logro de las metas institucionales y la calidad del servicio, forme parte de los criterios de evaluación. Es necesario,

además, que esas evaluaciones se adapten a las condiciones y particularidades de cada sector de actividad dentro del sector público.

En relación con las convenciones colectivas, recomendamos una revisión caso por caso para eliminar beneficios excesivos.

Recomendación # 3 sobre pensiones

Recomendamos la convergencia de todos los sistemas de pensiones con el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social en materia de la edad de retiro, pensión máxima y cuotas requeridas para obtener una pensión. Esa convergencia debe lograrse en un período prudencial no mayor a diez años. Esta política reflejaría una expresa voluntad por alcanzar una pensión general solidaria única y mejorada, en la medida que se incremente la recaudación y se logre una más rentable administración activa de los fondos.

Recomendamos eliminar la posibilidad de obtener una pensión anticipada y en el caso de las personas ya pensionadas con cargo al presupuesto nacional, incorporar contribuciones especiales progresivas, y prohibir la reclasificación de pensiones (la llamada "perseguidora").

Recomendación # 4 sobre transferencias

Es indispensable generar un debate democrático sobre la razonabilidad, plazo y pertinencia de las transferencias y la calidad de su gasto, orientada a la formulación de una política general sobre transferencias públicas que eventualmente sustituya la multiplicidad de regulaciones y parámetros que las gobierna en la actualidad. Este debate incluiría la revisión de las leyes con destinos específicos y la incorporación de consideraciones sobre la capacidad de ejecución, la eficiencia de las instituciones y los estándares de calidad de los servicios que ellas prestan.

Creemos que la recomendación sobre la cláusula fiscal antes indicada tendrá de por sí efectos racionalizadores sobre las transferencias tanto durante el proceso de transición hacia su aplicación como una vez que esté en plena vigencia.

Área 3: Gobernanza fiscal

Consideramos que Costa Rica requiere una reforma de Estado profunda para garantizar la sostenibilidad fiscal, la calidad de gasto público, servicios de calidad para los habitantes y mecanismos robustos de participación ciudadana y escrutinio público. Reconocemos que los procesos de reestructuración institucional que esa reforma finalmente incluya serán resultado de procesos de negociación y diálogo político que, esperamos, sean lo más amplios e inclusivos posibles. Asimismo, sabemos que la reforma del Estado será un proceso prolongado y gradual. El diseño de esa reforma del Estado excede, sin embargo, los alcances de los objetivos planteados como grupo.

Sin embargo, consideramos que cualquier reforma del Estado que se logre acordar en el país, requerirá de una adecuada gobernanza fiscal, es decir, el ejercicio de autoridad para manejar los asuntos fiscales mediante mecanismos que permitan a los jerarcas públicos, a la ciudadanía y los grupos que representan sus intereses, ejercer

sus derechos y obligaciones. En este documento damos énfasis puntual a algunos temas de transparencia fiscal y capacidad de dirección sobre el gasto público que creemos indispensables de lograr en el corto plazo, aunque reconocemos que existen otras dimensiones y asuntos que podrían considerarse.

Recomendación # 1 sobre el registro de accionistas

Recomendamos establecer un registro automatizado de accionistas de las sociedades anónimas que detalle el beneficiario final de éstas y cuyo acceso por parte de las autoridades competentes para estudios con fines tributarios y de control del enriquecimiento ilícito y lavado de capitales no dependa de orden judicial. No nos pronunciamos sobre la ubicación institucional de este registro pues consideramos que más importante son el fortalecimiento de las condiciones de accesibilidad y seguridad de la información que deben ser observadas, y las garantías para la privacidad de las personas.

Recomendación # 2 sobre gestión pública

- *Diseño institucional:* es imperativo evaluar la pertinencia de más de 325 instituciones con diversos marcos jurídicos, que fueron creadas a lo largo de diferentes períodos y que hoy generan altos costos de operación, duplicidades y dificultan la coordinación y consecución de objetivos.
- *Participación ciudadana:* Sugerimos el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana dentro de la gestión pública: que los usuarios tengan garantizado mayor y más oportuno acceso a la información, la obligatoriedad de publicar oportunamente indicadores de desempeño basados en información actualizada y que la voz ciudadana tenga incidencia real en el quehacer de las instituciones. En este ámbito existe un menú amplio de opciones como el llamado “Gobierno abierto”, la implementación de presupuestos participativos en políticas sectoriales y en la gobernanza local y de evaluaciones ciudadanas que incidan sobre los objetivos y prioridades de la gestión pública. Sin embargo, queremos dejar consignada nuestra común convicción de que el escrutinio ciudadano y una mayor transparencia y rendición de cuentas son elementos claves para garantizar una gestión pública de mayor calidad.
- *Gestión para resultados:* Recomendamos fortalecer la gestión para resultados (estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad). Fortalecer los mecanismos de evaluación de resultados del desempeño institucional, con indicadores públicos, verificables y referidos a la calidad del gasto y la satisfacción de la población. Consideramos que las memorias institucionales deben incluir, expresamente, una especificación de la medida en la que se cumplieron o no, las metas de la entidad y el servicio a los habitantes.
- *Control:* sustitución del control previo por un control posterior de resultados. Las reformas que en la primera década del 2000 se concretaron en materia de

administración pública sentaron las bases para el cambio de un sistema de control previo imperante, a un sistema de control posterior de resultados.

- *Plataforma unificada de compras:* Recomendamos retomar la iniciativa de unificar las compras del sector público en su conjunto en una plataforma digital en un plazo no mayor a un año y cuyo uso sea obligatorio para el sector público consolidado.
- *Plataformas compartidas de servicios:* Recomendamos constituir plataformas compartidas de servicios entre varias instituciones, tanto del mismo ramo como de distintas ramas de actividad, a fin de reducir duplicación de gastos, personal y mejorar la calidad de los servicios públicas a las personas.