



Documentos

UN AÑO EN LA PRESIDENCIA DEL CONGRESO

La Reforma del Estado: el paso hacia el nuevo milenio

La Dimensión Política del Crecimiento Económico*

Este año la Asamblea Legislativa logró promulgar una nueva Ley Orgánica para el Banco Central de Costa Rica, la cual, sin lugar a dudas, generará una transformación importante en el funcionamiento del sistema financiero y en las políticas de control monetario del país. En esta nueva ley se establecieron mayores niveles de independencia y autonomía para el Banco Central con respecto a las autoridades políticas del Gobierno de la República.

Con ello se atendieron las recomendaciones y los dictados de investigaciones serias y de trabajos rigurosos que, entre otros, han realizado distinguidos profesores como don Alberto Alessina; quienes han demostrado cómo con mayores niveles de autonomía en los bancos centrales se obtienen mejores resultados económicos, básicamente, menores índices de inflación. La Asamblea Legislativa ha querido seguir esta moderna tendencia de proporcionarle mayor solidez e independencia al Banco Central para alejarlo de las tentaciones de gasto de las autoridades del Gobierno Central y demás instituciones del sector público.

Esta reforma promueve la disminución en los encajes o en las reservas que deben mantener los bancos en el Banco Central que, por cierto, en algunos momentos de nuestra historia financiera, alcanzaron niveles cercanos al 50% en cuentas corrientes; esto ha significado un duro golpe en el manejo de la política crediticia y la renuncia a otros instrumentos de control monetario.

Por esta razón, con esta nueva ley se desea establecer, en un plazo máximo de cuatro años, que los encajes o las reservas que deben mantener los bancos comerciales dentro del Banco Central representen una suma no mayor al 10%.

En cuanto a materia cambiaria -un tema siempre complicado en

países en desarrollo-, con la nueva legislación se estableció el principio de que las divisas están sometidas, prácticamente, al libre mercado y al libre intercambio por parte de quienes las obtienen, producto de la venta de productos o servicios, a fin de sentar las bases de un sistema cambiario lo más transparente posible y evitar así las odiosas intervenciones del Gobierno en su manejo, que han buscado en algunos casos desestimular las exportaciones y en otros, las importaciones.

Quizá el punto más importante que el Poder Legislativo impulsó con la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central es la eliminación del monopolio de las cuentas corrientes, que desde 1949 estaba en manos de los bancos estatales. Este cambio permitirá, a partir de setiembre de 1996, que los bancos privados puedan manejar las cuentas corrientes, con lo cual introduciremos a Costa Rica en el nivel de operación de los sistemas financieros modernos; y además se eliminarán los abusos en el manejo crediticio y se buscará mayor eficiencia en el sistema de intercambio y en el sistema de pagos.

Ahora es más rápido acreditar un cheque depositado en Inglaterra para disponer de él en una cuenta corriente en Costa Rica, que acreditar un depósito realizado en un cantón lejano de la capital en una cuenta corriente de un banco diferente al cheque que se está depositando. Este tipo de costos y atrasos en el sistema de pagos del país deberá transformarse para que alcance mejores niveles de eficiencia y para mejorar la operación en el sector público y privado en materia financiera.

Hacia una Justicia Tributaria.-

Otra ley que este Primer Poder impulsó, de la cual estamos muy orgullosos, es precisamente, la Ley de Justicia Tributaria; con la que se pretende transformar el sistema de recolección de cobro y administración de los impuestos en Costa Rica.

Durante muchos años, en nuestro país los impuestos se pagaban cómo, cuándo y por el monto que el sector empresarial quería; de esta manera, el tributo constituía casi un acto de carácter voluntario por parte de los contribuyentes. Para ilustrarles lo que les digo, en el caso de las presentaciones tardías de las declaraciones del impuesto sobre la renta de empresas sin ganancias, la multa era de \$0.50.

Con la nueva ley también se definieron sanciones y multas mucho más severas para quienes incumplan con sus obligaciones tributarias; se indexó el nivel de las multas y los castigos; se establece el cierre de los negocios que estén incumpliendo con el pago de los impuestos, básicamente con el impuesto del valor agregado (impuesto de ventas), precisamente como una vía para garantizar el cumplimiento puntual en el cobro de los tributos.

Asimismo, con esta reforma se introdujo la pena de prisión como sanción máxima, para aquéllos que recurran en sus conductas violatorias.

Además, los señores diputados, dentro de otra reforma legal, crearon el impuesto del 1% sobre los activos de las empresas, tema sobre el cual han trabajado funcionarios del Departamento de Política Fiscal, del Fondo Monetario Internacional para los países latinoamericanos y profesores como Vito Tanzi, en los últimos cinco años.

Debemos reconocer que en cuanto al impuesto a los activos, la aplicación de la nueva figura tributaria se quiso manejar, por razones políticas y demagógicas, como un impuesto para los ricos, estableciéndose el mismo para aquellas empresas cuyo patrimonio supera los \$150.000, medida con la cual "borramos con el codo lo que hicimos con la mano".

Al respecto, los planteamientos del profesor Tanzi y de su equipo eran establecer el 1% sobre los activos para poner a tributar, precisamente, a la economía informal con mucha habilidad para que ésta no siguiera evadiendo el pago de los impuestos, basados principalmente, en las empresas que iban desde el nivel medio hacia abajo, y no a las empresas grandes, las cuales por su volumen sí contribuyen. En ese sentido, al habersele cambiado la fisonomía natural a este tributo, probablemente rendirá pocos resultados en las finanzas públicas.

Regulación de Servicios Públicos.-

Asimismo, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma legal que permitió la creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la cual da potestad a esta nueva entidad para regular todos los servicios públicos que se presten en condiciones de monopolio o de oligopolio, y de esta manera, procurar la prestación de estos servicios en condiciones óptimas de calidad, cantidad, oportunidad, regularidad y eficiencia.

También los señores diputados impulsaron una ley de pensiones complementarias, con el propósito de reducir el déficit público en materia de pensiones a cargo del Presupuesto de la República y a la vez abrirle nuevas opciones a los ahorrantes. Este proyecto promoverá el ahorro interno y creará fondos de inversión como una vía para desarrollar otros fines económicos y bursátiles en el país.

Dentro de las reformas citadas, debe reconocerse el papel destacado del diputado Saúl Weisleder Weisleder, quien presidió por un buen período la Comisión Legislativa encargada de impulsar esas reformas.

Control al déficit.-

Uno de los cambios trascendentales que esta Asamblea ha impulsado es la reforma a la Constitución Política para introducir el capítulo sobre Garantías Económicas, que pretende establecer, con rango constitucional, la limitación del 1% al déficit público del Gobierno de la República respecto al Producto Interno Bruto.

En esta iniciativa de establecer límites razonables y necesarios para el país, los diputados hemos autocercenado nuestras facultades para modificar parte de los paquetes presupuestarios remitidos por el Poder Central. Esta medida fortalecerá la figura del Ministro de Hacienda, con el propósito de lograr un verdadero ordenamiento en las finanzas públicas.

Asimismo, los legisladores limitaron la potestad de iniciativa en materia de impuestos, de manera que sólo con mayorías calificadas puedan aprobarse tributos, sugeridos por los propios diputados y no así, los que proponga el Poder Ejecutivo, los cuales requerirán de simple mayoría.

Valga aclarar, que Costa Rica tiene más de 300 impuestos y que en el pasado existía la costumbre de que cada vez que teníamos que arreglarle el techo a una iglesia o un puente comunal, los diputados establecían un impuesto para darle contenido a esa obra de interés nacional.

Para evitar lo anterior, se cerraron todas las posibilidades de crear más desorden dentro del sistema tributario y de pensiones, y avanzar así en materia de ordenamiento de las finanzas públicas.

Debo decirles que, en lo personal, el último trabajo sobre presupuesto e instituciones de los Profesores Hausmann, Stein, Homs y Alessina sirvió de referencia para el análisis de los resultados. De conformidad con los estudios realizados, Jamaica tiene un superávit del 3%, Guyana un déficit del 15%, ambos con respecto al Producto Interno Bruto.

Finalmente, el Congreso impulsó una legislación en materia de inquilinato que regula las relaciones arrendatarias, con el propósito de incentivar la construcción de viviendas, incrementar la mano de obra y utilizar la actividad de la construcción como una de las vías más importantes para la disminución de las tasas de desempleo, las cuales se mantienen, en nuestro país, en niveles bajos.

Otro gran logro fue la redacción de una nueva legislación en materia aduanera que transforma las instituciones y controles aduanales del país, con el fin de alcanzar dos objetivos. El primero, simplificar y

alcanzar mayores niveles de eficiencia en la operación de las importaciones para el sector privado y la economía en general, resultado de la rapidez con que se realicen los desalmacenajes y el segundo, incrementar los niveles de recaudación tributaria en materia aduanera.

Buena parte de las reformas generadas durante este año se iniciaron a mediados de la década de los 80 por el distinguido Doctor Eduardo Lizano, quien realmente ha sido el arquitecto de toda la transformación económica realizada desde esa fecha.

En esta labor tuvo el respaldo muy cercano del actual Presidente del Banco Central, don Rodrigo Bolaños, lo que nos garantiza que el manejo de la economía costarricense se encuentra en buenas manos y que esa herencia de la reforma que impulsó don Eduardo durante seis o siete años en el Banco Central, aún tiene las huellas de su paso importante por el Banco Central.

¿Qué nos depara el futuro?.-

No obstante, un punto que merece nuestra atención es precisamente el futuro: ¿para dónde vamos? y ¿qué es lo que sigue después de la reforma que hemos implementado?.

Para responder estos cuestionamientos, hay que considerar que Costa Rica tiene cifras respecto al desarrollo humano bastante aceptables, lo que nos coloca en un lugar privilegiado respecto a otros países del mundo.

Sin embargo, mantenemos déficit en nuestros presupuestos y porcentajes moderados de crecimiento de la economía, condiciones que todavía obstaculizan nuestro desarrollo.

En ese sentido, uno de los retos más importantes es impulsar políticas que aboguen por un crecimiento económico sostenido, con el cual alcanzar el verdadero desarrollo que el país necesita, sobre la base de que solamente con el estímulo a la producción y al crecimiento económico, lograremos los recursos necesarios para mejorar los programas sociales y las condiciones de vida de los costarricenses.

Aunque sabemos que mediante las reglas del mercado podremos avanzar en materia de crecimiento económico, también sabemos claramente que el mercado no nos dará las condiciones ni los instrumentos necesarios para hacer las transferencias de ese aumento hacia los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Al impulsar los programas de crecimiento económico, debe ponerse mucha atención a la distribución de la riqueza y al fortalecimiento de

las instituciones sociales en salud, vivienda y sobre todo en educación, donde los indicadores actuales nos demuestran que a pesar de que Costa Rica tiene uno de los índices de analfabetismo más bajos en el mundo, uno de cada dos colegiales, entre los 13 y 18 años, abandonan los estudios.

Es importante tener presente que estamos inmersos en los procesos de globalización y apertura económica, los cuales son irreversibles. Lo fundamental es fortalecer nuestra economía para poder responder a estas nuevas exigencias internacionales, de manera inteligente y oportuna, y evitando la concentración de la riqueza.

Igualmente es imprescindible considerar en cualquier análisis que realicemos respecto a la situación de Centroamérica que el régimen de propiedad de Costa Rica ha ayudado a fortalecer las diferencias en relación con sus países vecinos y la estabilidad política. Así por ejemplo, no resulta extraño darse cuenta que mientras en otro país centroamericano existía alrededor de 1.000 caficultores, en Costa Rica habían cerca de 80.000 de ellos, diferencia que responde al por qué este país ha sostenido, con mayor facilidad, un sistema democrático estable y duradero.

Es importante que dentro de la transformación económica, en la que estamos comprometidos y en la que implementaremos las políticas de reforma legislativa no perdamos de vista esos elementos.

Nos satisfacen los resultados de un reciente estudio sobre pobreza, realizado por los distinguidos profesionales costarricenses, don Ronulfo Jiménez y don Víctor Hugo Céspedes. Este demuestra que los índices de pobreza después de la etapa del ajuste estructural, realmente no se han incrementado y que más bien, debemos sentirnos satisfechos de que, en alguna medida, hemos logrado mejoras en esas áreas.

Partiendo de esta investigación, debemos estar en alguna medida tranquilos sobre el trabajo realizado en Costa Rica. No obstante, tampoco debemos aletargarnos y hacernos indiferentes a algunos problemas de concentración de la propiedad, lo cual es uno de los puntos importantes a los que no debemos renunciar. Por ejemplo, en la zona Atlántica tuvimos un número muy importante de pequeños productores de maíz; hoy, esas pequeñas parcelas se han transformado en grandes concentraciones de plantaciones bananeras. Así los parceleros se han convertido en peones bananeros, probablemente con mayor rentabilidad e ingreso que en el pasado, pero sin tierra propia; aspecto que en el pasado nos llenaba de orgullo nacional y que hoy nos debe llamar a la reflexión.

Por otra parte, los diputados estamos interesados en seguir promoviendo la reforma tributaria. Tenemos un país con más de 300

impuestos de los cuales con solamente 10 se recauda el 90% de los ingresos del Gobierno. Es necesario mejorar, vía eficiencia, la recaudación a través de las leyes recientemente aprobadas, y con una actitud drástica de las autoridades del Ministerio de Hacienda en su ejecución.

A mediano plazo, deberemos renunciar al incremento de los impuestos y pensar más en la administración tributaria como vía para solventar los problemas del déficit fiscal. Nos sobran referencias bibliográficas tanto nacionales como extranjeras, como la del Profesor Glenn Jenkins del International Tax Program de la Universidad de Harvard, para estudiar y analizar diferentes programas de administración tributaria propios de los países en desarrollo.

Asimismo, debemos continuar con la reforma bancaria y con la del mercado de valores para que en nuestro país las empresas puedan crecer vía patrimonio y no vía deuda; para reducir el endeudamiento empresarial, usar el mercado accionario como medio de participación en los recursos de los fondos de pensión y así, alcanzar una mayor democratización en términos de la propiedad de las empresas.

Igualmente es prioritario, continuar con los programas de infraestructura. Recordemos que Costa Rica no puede retrasarse en su desarrollo de muelles, puertos, aeropuertos y carreteras si desea enfrentar eficientemente el crecimiento de su producción, así como recibir el turismo.

Esta no es sólo una tarea del sector público sino también del sector privado; valga mencionar el avance en los proyectos de generación eléctrica privada que ha permitido disminuir el costo estatal en el campo de la infraestructura. Asimismo, debemos impulsar aún más los programas de obra pública, por concesión, con el propósito de seguir fortaleciendo los de infraestructura.

El país entero debe aspirar a la reforma del Estado, como una forma para maximizar su eficiencia, regular la burocracia y promover una nueva cultura de servicio en los funcionarios públicos. Al respecto, en Costa Rica debemos entender que la burocracia sirve para facilitar los canales de productividad y producción, y no para obstaculizar el desarrollo.

Para tal efecto, valga volver nuestros ojos a otros países, como por ejemplo Alemania, donde a raíz de la recesión se está implementando la política de que todos aquellos proyectos que requieren tramitaciones a nivel gubernamental se inicien con la presentación de los documentos, y que sus autorizaciones se otorguen una vez haya comenzado su desarrollo. En esto, Costa Rica actúa a la inversa. Cuando queremos promover la

productividad, aumentamos los requisitos.

Debemos implementar los programas de gerencia pública para mejorar los rendimientos de todas las instituciones del Estado. Valga retomar los trabajos realizados por don Guillermo Zúñiga, sobre el fortalecimiento de la gerencia pública y la transformación del aparato estatal.

Otro tema que no puede pasarse por alto es la reforma judicial. No podremos impulsar la modernización y la productividad, si antes no mejoramos el sistema de resolución de disputas, no porque dudemos de la capacidad o neutralidad de los Tribunales de Justicia, sino porque nuestro Poder Judicial también requiere transformaciones.

A la comunidad internacional.-

Queremos mantener la prioridad sobre otros países latinoamericanos respecto a los organismos financieros internacionales, y además, que los nuevos enfoques de apoyo de Europa del Este y otras zonas del mundo, no signifiquen el desplazamiento de las prioridades de inversión en nuestros países.

También, deseamos que la comunidad internacional respalde los términos de intercambio de nuestros productos porque hemos impulsado todos los mecanismos de la apertura económica y de la globalización, hemos bajado nuestros aranceles, hemos puesto a competir a nuestras industrias, y porque hemos abierto la posibilidad de inversión extranjera en nuestro país en áreas que antes eran tabú para muchos costarricenses.

Sin embargo, cuando llegamos a los mercados europeos con nuestro banano, principal producto de exportación, no tenemos entrada, por la existencia de mercados protegidos. Vivimos una situación confusa, en la que abrimos nuestra economía para las grandes naciones, pero éstas últimas cierran sus puertas a nuestros productos.

Es importante, que dentro de las nuevas discusiones con el Fondo Monetario Internacional para desarrollar un programa de apoyo a los países más pobres del mundo, los países desarrollados no se olviden de las naciones con un desarrollo medio como Costa Rica.

Situación similar ocurre en materia de vivienda en este país, donde se han desarrollado vigorosos programas de vivienda para las familias más pobres, incluso con donaciones de casi \$4000 por parte del Gobierno, que no llegan a una amplísima clase media, deseosa también de soluciones habitacionales.

Finalmente, es fundamental destacar que, desde el punto de vista centroamericano, Costa Rica está dando gran apoyo a los problemas

migratorios de otras naciones al resolver parte de su problema de desempleo contratando a nicaragüenses, por ejemplo. Desde el punto de vista laboral, Costa Rica puede satisfacer esas necesidades y mantener este apoyo; pero, desde el punto de vista de infraestructura y problemática social, no tiene capacidad para dar la misma cobertura a esta mano de obra migratoria.

Por ello, deberíamos aspirar a que los organismos financieros internacionales apoyen a Costa Rica para solucionar problemas sociales de otros países, como el de los emigrantes.

Concluyo diciendo que el Congreso se mantiene muy firme en todo lo referente a la reforma económica. En esta materia separaremos la demagogia política y el populismo, propios de los discursos de las campañas electorales, para abocarnos a la construcción del sistema económico que el país requiere y a la lucha contra todas aquellas ideas obsoletas que obstaculizan el desarrollo y modernización de esta nación.

****Seminario "La Dimensión Política del Crecimiento Económico". Sala de Expresidentes de la República. 31 de marzo de 1996.***



Tel: 240-8626 Fax: 240-8343
email: info@alvarezdesanti.or.cr

