

INSTITUCIONES Y POLITICA FISCAL EN COSTA RICA

Fernando Herrero

Mayo 2021

OBJETIVO

- EL PROPÓSITO DE MI PRESENTACIÓN ES TRATAR DE CONTRIBUIR AL DEBATE SOBRE EL PACTO FISCAL Y SU REFORMA, A PARTIR DE CÓMO LAS INSTITUCIONES (LAS REGLAS DEL JUEGO), LIMITAN LAS POSIBILIDADES DE AVANCE

CONTENIDO

- 1. SOBRE EL MÉTODO
- 2. DESAFÍOS
- 3. MITOS
- 4. INCONSISTENCIA INSTITUCIONAL
- 5. CONCLUSIONES

1. SOBRE EL MÉTODO

INSTITUCIONES

- Las instituciones son las “reglas del juego”, las normas y prácticas sociales
- A partir de ellas los actores toman decisiones, a veces racionales, a veces no
- Implicaciones de esta perspectiva:
 - Las reglas del juego son productos históricos, producto de la evolución de la sociedad, y no son iguales en todos los lugares
 - La economía política resurge como síntesis de la economía y la política, y la política pasa a ocupar papel central en la definición de instituciones y políticas
 - Los actores enfrentan por tanto restricciones distintas en unos lugares y otros y sus reacciones ante distintos incentivos pueden variar
 - Las llamadas “mejores prácticas” deben tomarse con cuidado y si fuesen a aplicarse deben ajustarse a las condiciones propias. Por ello el papel distinto de los actores locales y las instituciones internacionales

2. DESAFÍOS

EL GASTO Y EL PAPEL DEL ESTADO

- El `papel del Estado se materializa de manera fundamental en el gasto público.
- El primer paso lógico (no necesariamente político) para definir el papel del Estado debería ser sobre el gasto
- Tenemos el desafío de reestructurar y probablemente aumentar el gasto público, y más ahora a raíz de la pandemia y la crisis: la pobreza y la desigualdad de oportunidades, convertir el cuidado de niños y adultos en una responsabilidad colectiva, la capacitación para aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos del acelerado cambio tecnológico, incrementar la eficiencia del gasto en general

EL “PERO”

- Es posible ponerse de acuerdo sobre cuáles son las prioridades. El “pero” está en la definición de lo que NO es prioritario
 - Primero, porque hay grupos de interés asociados a lo no prioritario y lucharán defendiendo que su actividad es esencial. Pueden ser grupos muy poderosos
 - Segundo, porque las actividades que no deberían ser prioritarias se encuentran “ocultas” dentro de organizaciones cuyo papel central se justifica como prioritario
 - Tercero, por el problema del polizón o “free rider”, que nos lleva a tratar de que los costos del Estado se cobren a “los demás”
- Es raro ver a los políticos enfrentar este problema, en campaña e incluso después

EL CÓMO

- La política es el medio: la toma de decisiones colectivas
- El proceso de toma de decisiones tiene lugar en medio de los intereses contradictorios
- A veces es posible lograr acuerdos, implícitos o explícitos, pero no hay garantía de que exista una solución y mucho menos que sea óptima en algún sentido
- En cualquier caso, los resultados son inestables, pues existe el incentivo para los participantes de salirse del acuerdo y beneficiarse sin incurrir en los costos.
- El Estado, debe cumplir su papel y regular el cumplimiento del “Pacto” fiscal o más. Claro, en el supuesto de que no esté capturado

LA TRIBUTACIÓN

- Quizás la principal decisión es si el sistema será progresivo o no. En general no lo ha sido, a pesar de intentos que permiten avanzar y luego se devuelven.
 - Esto contrasta con el gasto, que sí es progresivo, probablemente porque del del gasto hay organizaciones que lo impulsan y del lado de los impuestos las organizaciones (que son otras) impulsan más bien la regresividad
 - Los impuestos a la propiedad y la renta empresarial
- Pero hay otras decisiones:
 - ¿Cómo lograr que el sistema sea “proempleo”? ¿Gravar el consumo
 - ¿Cómo contar con incentivos para hacer más verde la producción y el consumo? El transporte colectivo, carros eléctricos. Sólo sirve si se pasa al sistema de precios

LA DEUDA

- La deuda es un poderoso instrumento de desarrollo SI SE USA BIEN. Costa Rica no ha desarrollado un sistema de evaluación y control de proyectos que dé alguna racionalidad técnica al endeudamiento (y la inversión). Mucho se define por las presiones de los usuarios y los proveedores.
- El nivel y la tendencia de la deuda son también problemáticos si no hay mecanismos que garanticen su atención apropiada, refinanciando los principales y ajustando los ingresos (o bajando el gasto). Por eso el financiamiento se ha venido haciendo cada vez más caro, incluso ahora que las tasas de interés internacionales son cero o negativas.

¿QUÉ HACEMOS?

- El desafío es gigantesco. No lo hemos podido resolver, a pesar de que ha habido muchísimos intentos y se han dado muchos pasos pero lentamente.
- La pandemia y la crisis, como no teníamos reservas fiscales apropiadas, nos han llevado a un límite que requiere acuerdos y decisiones grandes

3. MITOS

SEPARAR EL GRANO DE LA PAJA

- Las “fake news” están a la orden del día en el mundo, y en casi todos los medios.
- Para dialogar, sin embargo, es esencial eliminar las afirmaciones falsas (y por supuesto aquellas que niegan la legitimidad de que el interlocutor defienda sus derechos)
- Muchos de estos temas requieren más estudios serios para lograr separar lo que es cierto de lo que es falso

“LA EDUCACIÓN PÚBLICA ES INEFICIENTE”

- Dicen que es ineficiente en el sentido de que sus costos son muy elevados en comparación con, por ejemplo, los países de la OCDE.
- Es cierto que el rendimiento en las pruebas PISA es relativamente bajo y que los salarios son relativamente altos. Esto sugiere que los recursos están mal asignados
- Pero la crítica no es válida: el gasto por estudiante en esos países es mucho mayor que el de Costa Rica, no en relación al PIB, sino en gasto real. Y no es legítimo medir el costo en “proporciones de PIBs de distintos tamaños”

Por supuesto esto no quiere decir que sea eficiente; ese es un tema más complejo. Pero no debemos usar este tipo de datos de manera acrítica (y esto aplica al Ministerio de Hacienda, al BID y a OCDE, al menos)

EL DÉFICIT FISCAL DESAPARECERÍA SI SE ELIMINAN LAS EXONERACIONES

- Quizás. Pero las exoneraciones se concentran en dos áreas: las de zonas francas y las de la canasta básica.
- Ya se modificó la ley para que las zonas francas no sean solo de exportación, que los proveedores de estas tengan los mismos beneficios, y que los tengan también quienes se ubiquen en zonas de menor desarrollo. Son además incentivos temporales. ¿Será posible reducir más los incentivos? ¿No será matar la gallina de los huevos de oro?

EL DÉFICIT FISCAL DESAPARECERÍA SI SE ELIMINAN LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN

- Combatir la evasión es un desafío permanente, porque la cantidad de recursos en juego es muy grande y por ello los actores tratan de evadir. Cada vez que se hace una reforma institucional u organizativa, se mueven las fuerzas dirigidas a evadir y eludir (ilegalmente) los impuestos. Es una lucha permanente y debe seguir
- Pero hay que tener en cuenta que la evasión y la elusión, como otras formas de corrupción, se asocian más bien a grado de desarrollo humano de las sociedades y al de sus instituciones en general. Se trata entonces de un desafío más grande, de escala global, y no algo concentrado en lo tributario

EL TAMAÑO DEL ESTADO ES GRANDE EN COSTA RICA

- Grande comparado con qué sería la pregunta.
 - No es grande comparado con los demás países latinoamericanos (BID)
 - No es grande comparado con los países de la OCDE
 - No es grande comparado consigo mismo en el pasado (30 años de disminución gradual)
- ¿Será grande respecto a las necesidades?

A blue ribbon graphic with a 3D effect, featuring a dark blue shadow on the left side. The ribbon is horizontal and contains white text.

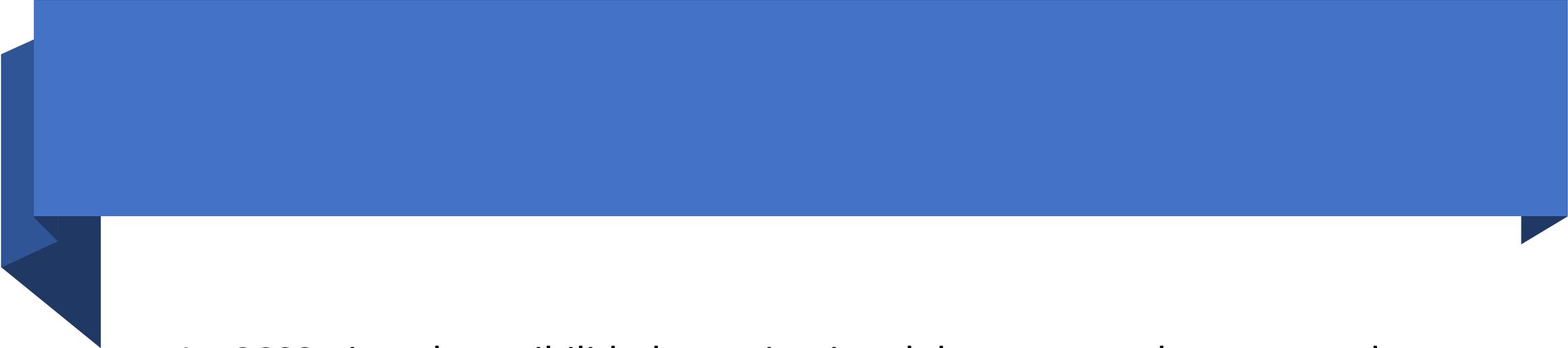
4. INCONSISTENCIA INSTITUCIONAL

LA SEPARACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS

- Sabemos que en el sector privado el fenómeno del polizón estimula la evasión y la elusión, en detrimento del gasto
- En el sector público se presenta un fenómeno análogo: hay un grupo de instituciones, las más poderosas, que no tienen que ocuparse de sus ingresos o que lo hacen solo parcialmente, porque el gobierno de alguna manera está obligado a financiarlas
- Este fenómeno, conocido en la literatura como la restricción presupuestaria blanda, genera una inconsistencia en las reglas que se aplican, que desde el punto de vista global hace incoherente el funcionamiento de la hacienda pública

PRINCIPALES CASOS

- Hay muchos casos relevantes:
 - La Asamblea Legislativa aprueba leyes que conceden beneficios a distintos grupos, sin preocuparse de cómo se financiarán. Así lo indicaba Alfredo González Flores en 1914 y el problema continúa
 - El Poder Judicial ha logrado que se le financie muy por encima de los niveles asignados constitucionalmente, gracias a su capacidad de presionar a los otros poderes y en particular al Ejecutivo
 - Las universidades estatales que han obligado a los gobiernos a transferirles recursos sin importar las prioridades nacionales, utilizando para ello a los estudiantes

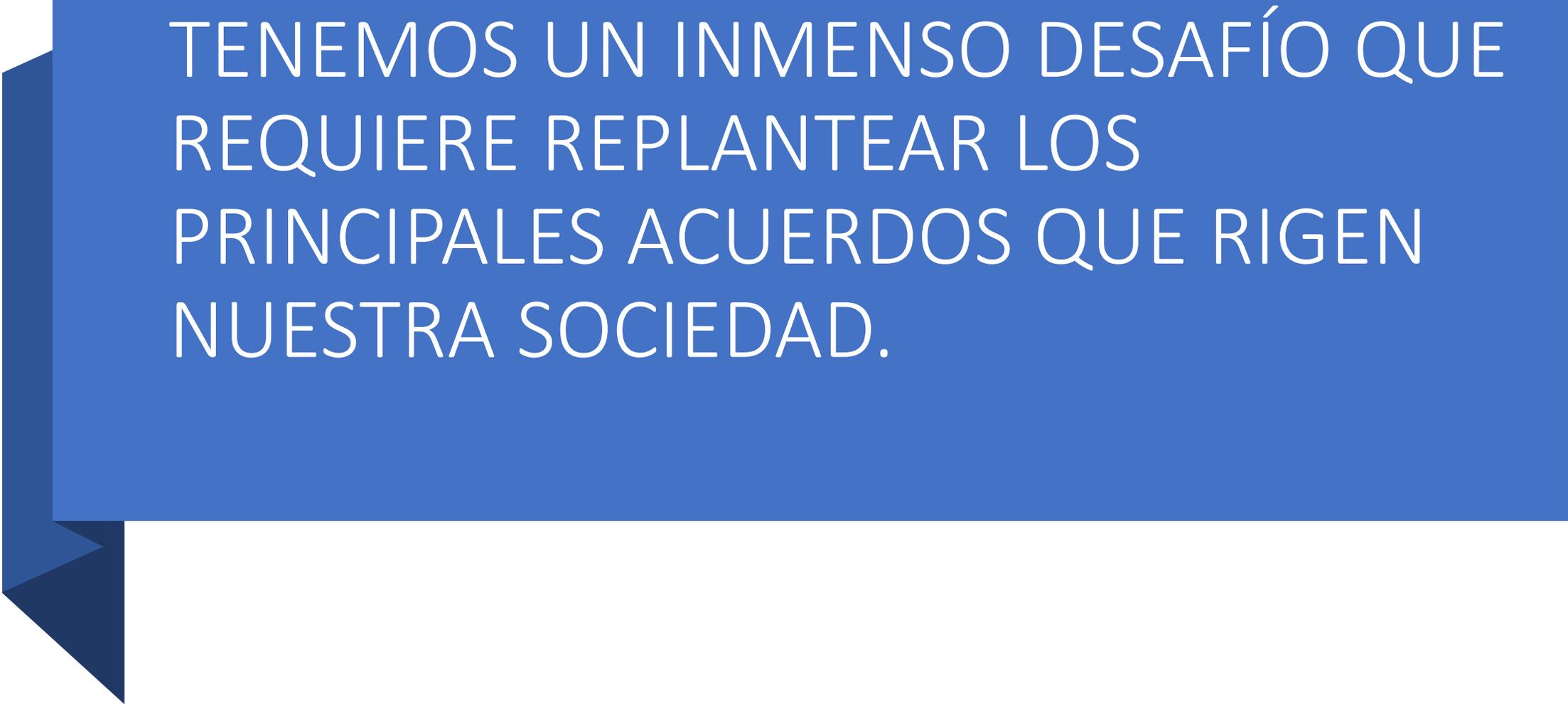
- 
- La CCSS tiene la posibilidad constitucional de aumentar los aportes de sus contribuyentes o decisión de la Junta Directiva. Esto quiere decir que pueden aumentar unilateralmente la cuota del Estado sin que el gobierno siquiera pueda opinar. Lo hicieron recientemente, en el gobierno de Solís, y la Sala Constitucional ya ratificó que el gobierno está obligado a pagar.
 - Esto lleva a que la institución no tenga incentivos para controlar el gasto, en especial en salarios

- 
- Las empresas públicas son otro caso de restricción presupuestaria blanda, porque pueden tomar decisiones de aumento o no reducción de costos sin que el rector, el regulador o el contralor puedan impedirlo.
 - El resultado es que las empresas no economizan, y exigen aumentos en las tarifas cuando la situación financiera, producto de su propia gestión, lo requiere. El Regulador no puede evitarlo.

¿Y LA REGLA FISCAL?

- Es un intento de afirmar la restricción presupuestaria para el conjunto del sector público. Pero no es claro que su aplicación por parejo vaya a ser efectiva, dadas las diferencias institucionales. Y tampoco es claro que sea deseable, porque le impide al gobierno definir prioridades de gasto diferenciando la aplicación de la regla.
- Pero su principal deficiencia es que otorga prioridad al gasto de inversión en infraestructura física y deja de lado la inversión en capital humano, que en muchos casos tiene una rentabilidad social mayor. Es un sesgo anti Desarrollo Humano.
- Su aplicación en el mundo es polémica,.Los resultados positivos no son evidentes, pues las reglas se violan cuando es necesario, con o sin reglas de salvedad. Tampoco es clara la causalidad: si se cumple la regla por que ya había disciplina fiscal, o si hay disciplina fiscal porque se cumple la regla.

5. CONCLUSIONES



TENEMOS UN INMENSO DESAFÍO QUE
REQUIERE REPLANTEAR LOS
PRINCIPALES ACUERDOS QUE RIGEN
NUESTRA SOCIEDAD.

ELLO REQUIERE COLOCAR EL
INTERÉS COLECTIVO SOBRE EL
INDIVIDUAL

REQUIERE COLOCAR EL INTERÉS
COLECTIVO ELLO REQUIERE
COLOCAR EL INTERÉS COLECTIVO
SOBRE EL INDIVIDUAL

EN EL PASADO, ESO SOLO HA SIDO
POSIBLE EN MEDIO DE CRISIS AÚN MÁS
SEVERAS. OJALÁ EN ESTA OCASIÓN NO
SEA ASÍ. ¿DEPENDE DE NOSOTROS?

Muchas gracias.

Fernando Herrero

Tel 8442 3392

Herrero.fernando@hotmail.com

