

ANÁLISIS PRELIMINAR DEL PROYECTO
LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Expediente 20 580

Jose Antonio Cordero Peña

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

1. Aspectos generales

El país requiere una reforma fiscal; sobre ese tema no debe haber discusión. Para el presente año, el déficit fiscal estará siendo superior al 7% de la producción nacional, situación que amenaza la estabilidad de los servicios del gobierno, pone presión sobre el sector financiero y aumenta los riesgos de una espiral de crecimiento de las deudas interna y externa del gobierno.

Desde el año anterior, los desfavorables balances del sector público, junto con la clara dificultad para lograr un acuerdo para atender la situación fiscal, han generado percepciones desfavorables en cuanto al riesgo de nuestro país, lo cual ha causado un deterioro importante de la calificación de la deuda externa.

Como resultado de lo anterior se ha observado un encarecimiento de los recursos en el sector financiero nacional, y los mercados internacionales han castigado al país con un aumento en el costo de la deuda externa y un endurecimiento de las condiciones de crédito. A lo largo del tiempo los gastos por intereses han crecido en importancia (como resultado del crecimiento de la deuda, tanto interna como externa), limitando la disponibilidad de recursos para otras áreas e incrementando a la vez el déficit gubernamental. En esta situación, los gastos por intereses se convierten en un disparador de la deuda, la cual a su vez incrementa los gastos por intereses, el déficit, y obliga a contratar aún más deuda.

La espiral de deuda y déficit puede aumentar rápidamente llevando el desequilibrio a niveles de desastre.

Lo anterior nos lleva a una primera conclusión, que debe quedar muy clara: es necesario un proceso de reforma fiscal.

Con este panorama claro, es necesario entonces establecer la forma más adecuada para llevar adelante el proceso de ajuste y atención del déficit. Entonces es necesario establecer tres elementos fundamentales:

- a. La reforma debe procurar que el ajuste no caiga sobre los grupos más necesitados y vulnerables.
- b. En la medida de lo posible, deben buscarse alternativas para que las actividades más dinámicas realicen el mayor aporte a la recaudación fiscal.

c. La reforma debe procurar evitar el daño a actividades o áreas que han sido emblemáticas en el proceso de desarrollo del país: el gasto social y el gasto en educación.

El análisis que hemos realizado de la reforma indica que existe una clara intención por gravar a las actividades más dinámicas (lo cual se logra por medio de la transformación del impuesto de ventas en un impuesto al valor agregado), y procura también, por medio de modificaciones a la escala del impuesto sobre la renta, gravar a quienes más tienen. Sin embargo, en su esfuerzo por racionalizar los disparadores automáticos del gasto, pone en riesgo la disponibilidad de recursos para los sectores sociales, para la educación en general, y para la educación superior estatal.

Bajo la perspectiva anterior, entonces, se observa la propuesta de reforma fiscal como un buen intento de resolver y de redistribuir, aunque resulta necesario valorar más adecuadamente las consecuencias negativas que pueden generar las reducciones en el gasto social y en educación.

2. La reforma y el FEES

El proyecto de reforma, en su artículo 31, capítulo VII (Disposiciones Varias, Reformas y Derogatorias), indica:

“... se contabilizarán dentro del ocho por ciento del Producto Interno Bruto destinado a educación estatal, los recursos presupuestados para educación profesional, técnica y primera infancia ...”

El planteamiento anterior muestra dos posibles escenarios:

- a. Se contabiliza como aporte del país a la educación el monto actual, más el monto correspondiente a INA y RECUDI. En este caso el aporte del país a la educación excedería el 8% que dicta nuestra Constitución Política (los porcentajes se muestran en el cuadro adjunto).
- b. Se mantiene como aporte a la educación un 8% del PIB, y se ajusta el monto asignado a diferentes áreas, por ejemplo al FEES (aunque podría darse una reducción equitativa en el monto asignado al MEP, FEES, INA, RECUDI). En cada uno de estos casos habría un perjuicio contra la educación infantil, básica y diversificada, así como en la educación técnica y universitaria. Los datos se muestran en el cuadro adjunto.

Para el año 2017, si el ajuste viniera vía FEES, podría darse una caída de más del 20% en el monto del FEES (ver cuadro), lo cual definitivamente generaría una situación de gran dificultad para la educación superior.

Aunque se puede argumentar que se requieren modificaciones o mejoras en el sistema de educación nacional (incluido MEP, FEES, etc.), es claro que no disponemos de una adecuada evaluación que permita determinar la pertinencia y buen uso de los recursos asignados. Y aunque las mejoras siempre son posibles, no puede argumentarse que si es necesario mejorar el sistema, entonces corregimos reduciendo el presupuesto a dichas áreas.

Bajo la perspectiva anterior, es claro que el proyecto requiere revisión y aclaración de las implicaciones del artículo 31 mencionado. Al momento, y con la redacción actual, no queda claro por dónde estaría efectuándose el ajuste, en caso de que el mismo sea aplicado.

Gasto en Educación: Composición porcentual y posible ajuste

Educación	2016	% del PIB	2017	% del PIB
MEP*	1,941,292	6.25%	2,053,726	6.29%
FEES	440,773	1.42%	478,570	1.46%
INA	121,072	0.39%	126,318	0.39%
UTN	30,065	0.10%	32,645	0.10%
REDCUDI	24,600	0.08%	30,000	0.09%
TOTAL ACTUAL	2,412,130	7.77%	2,564,941	7.85%
TOTAL+INA+REDCUDI	2,557,802	8.24%	2,721,259	8.33%
FEES Ajustado	366,502	1.18%	370,813	1.14%
Nuevo TOTAL	2,483,532	8.00%	2,613,502	8.00%
Reducción en FEES	74,271	-16.85%	107,757	-22.52%