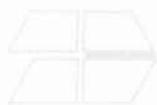


POLITICA TRIBUTARIA Y ESTABILIZACION ECONOMICA BAJO EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE JOSE FIGUERES (1970-74)*

Eugenio Rivera Urrutia

* Versión modificada del primer capítulo de la investigación "Conflicto social y formación de la política tributaria de Figueres a Carazo", realizada en el marco del programa de Investigaciones del Departamento de Economía de la Universidad Nacional.



POLÍTICA TRIBUTARIA Y
ESTABILIZACIÓN ECONOMICA
BAJO EL GOBIERNO DEL
PRESIDENTE JOSE

1. Introducción

Desde el punto de vista tributario, es evidente que la acción impositiva desarrollada por el gobierno de José Figueres no constituyó, lo que en términos estrictos podía denominarse, una política tributaria para el desarrollo. En efecto, la legislación tributaria aprobada no respondió a un plan de desarrollo coherente, ni a orientaciones destinadas a introducir una mayor equidad en el sistema impositivo; ni bien, su carácter fundamentalmente regresivo fue en parte compensado por la orientación del gasto. Se trató, más bien, de un conjunto de medidas que se limitaron a responder a la agudización de los problemas en las finanzas públicas, en general, como efecto de las graves fluctuaciones del ingreso proveniente de las exportaciones.

Las medidas tributarias resultan, sin embargo, coherentes si se atiende la orientación global de la política impulsada por el presidente Figueres, que se caracterizó por la clara opción de en-

frentar el déficit fiscal mediante el incremento de los ingresos del Estado. Esta orientación era coherente con una concepción del desarrollo, según la cual cabía al Estado un papel de primordial importancia en el impulso de la actividad económica.

Los problemas fiscales que enfrenta el Estado costarricense no resultan aún tan agudos como en los períodos posteriores, como efecto del predominio de condiciones favorables, tanto en la economía internacional —que permite un crecimiento sostenido de las exportaciones y una afluencia importante de créditos oficiales con bajas tasas de interés y con plazos bastante largos— como de la economía nacional, cuyo dinamismo le permite al Estado incrementar los impuestos. Consiguientemente, al poder el Estado acceder, con cierta facilidad, a los recursos necesarios, se hace posible que éste intervenga de manera anticíclica en la economía contribuyendo a generar altas tasas de crecimiento en el producto.

Finalmente, es evidente que la toma de decisiones respecto de la política tributaria no responde a criterios de naturaleza técnica sino que es, fundamentalmente, el resultado de largos y complicados procesos de conflicto y negociación, entre los diferentes grupos sociales y sus representantes políticos. Por tanto, para entender la racionalidad de la política tributaria, se hace necesario analizar el conflicto social en su contexto.

2. La situación económica a comienzos del gobierno de Figueres y los lineamientos fundamentales de su política económica

En el quinquenio 1966-1970, la economía costarricense presentó tasas de crecimiento del PIB que en promedio alcanzaron un 6,8 0/o, cifra superior en 0,3 0/o al promedio alcanzado entre 1950 y 1980 ¹. Si bien las exportaciones tuvieron un crecimiento igualmente satisfactorio, su comportamiento fue extraordinariamente fluctuante, lo cual dificultó cualquier intento de programación del desarrollo. Por otra parte, las importaciones crecieron en forma sostenida, por esta razón el ingreso proveniente de las exportaciones resultó insuficiente para su financiamiento, lo cual generó un déficit permanente en la balanza comercial. Los numerosos créditos otorgados en condiciones bastante favorables, hicieron posible que el déficit no representara una limitación al crecimiento ulterior de las compras en el exterior. (Ver cuadro 1).



De acuerdo con la CEPAL, se aceptaba el déficit comercial como fenómeno inherente a las primeras fases del proceso de desarrollo que debería desaparecer, paulatinamente, en tanto se avanzara con la industrialización.

El gobierno de José Joaquín Trejos impulsó una "política crediticia" durante esos años restrictiva (el crédito creció en un 9 0/o y 6 0/o, mientras el PIB alcanzaba el 8,5 0/o y 5,5 0/o) ². El gasto público, por su parte, creció en promedio a tasas bastante bajas, cayendo desde un nivel de 16 0/o en relación con el PIB, en 1966, a un 14,9 0/o, en 1970. Esta política trataba de poner especial énfasis en el logro del equilibrio financiero, y evitar, como consecuencia, una actitud más activa por parte del Estado, con el fin de controlar presio-

CUADRO 1. EVOLUCION DEL PIB. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES. 1966-1970. (MILLONES COLONES CONSTANTES 1966 Y TASAS DE VARIACION)

	1966	1967	1968	1969	1970
PIB a precio de comprador	4.288,4	4.530,7	4.914,6	5.184,5	5.573,5
Variación 0/o	5,6	5,7	8,5	5,5	7,5
Importación de bienes y servicios	1.323,6	1.405,3	1.581,3	1.774,4	2.208,0
Variación 0/o	7,0	6,2	12,5	12,2	24,4
Exportación de bienes y servicios	1.072,1	1.157,1	1.515,9	1.661,1	1.904,2
Variación 0/o	22,8	7,9	31,0	9,5	14,6
Déficit balanza comercial	251,5	248,2	65,4	113,3	303,8

FUENTE: OFIPLAN. Evolución socioeconómica de Costa Rica, 1950-1980.

nes inflacionarias y mayores déficits en cuenta corriente ³.

La llegada al gobierno de don José Figueres implicó un trastocamiento total de los objetivos que primaban en la administración anterior.

En su discurso inaugural del 8 de mayo de 1970, el nuevo Presidente afirma como primera prioridad el alcanzar el pleno empleo mediante el incremento de la inversión. Para ello se impulsaría una nueva política monetaria y cre-

diticia que estaría orientada a lograr incrementos significativos de la producción. En ese contexto, se buscaría combatir la inflación mediante un incremento vigoroso de la oferta. En síntesis:

“La lucha por el pleno empleo tiene varios frentes: 1. La inversión: estimular el ahorro nacional y canalizarlo con criterio de prioridades; fomentar la traída de ahorros extranjeros. . . , finalmente, para complementar la inversión, refor-

mar nuestro sistema crediticio adoptando una política monetaria propia, con valor, con más conocimiento del aparato económico nacional, que no es siempre comparable con los de otros países mayores. . . Necesitamos levantar la producción de verduras, frutas, leche, aves y todos los combustibles, por razones obvias y otras que son menos obvias. Al ampliar el crédito bancario, respondiendo al clamor nacional por el incremento de la producción y el empleo, mucha gente que ahora no consume entrará a consumir; y hará subir los precios de los combustibles, si no tomamos precauciones”⁴.

En su mensaje inaugural Figueres llama la atención sobre la circunstancia de que, no obstante, haberse logrado un crecimiento económico satisfactorio, ello no ha implicado una distribución adecuada del ingreso, lo que da como resultado la existencia de numerosa población que vivía en condiciones miserables. En contra de tal situación, el Presidente propuso la realización de un amplio plan de emergencia contra la pobreza extrema⁵. Sin embargo, para alcanzar niveles de vida superiores para toda la población, era indispensable el crecimiento sostenido del producto. En esa tarea, le cabía al sector privado un papel central; y, por lo tanto, el apoyo del Estado a la empresa privada a través de la expansión del crédito era imprescindible:

“La actividad económica es una

función social. . . la vida privada empieza en el umbral de la casa habitación. . . De ahí para afuera se impone la necesidad de que todos, especialmente, el Estado, se sientan solidarios con las luchas del hombre que produce. Solo así se genera la eficacia del sistema de múltiples iniciativas conservando la libertad personal. . . Un sistema moderno de economía mixta no puede dar sus frutos mientras no se entienda la función creadora del empresario, así como su responsabilidad social. Todavía se piensa. . . que respaldar a una empresa es beneficiar indebidamente a un ‘particular’, y que las pérdidas de un agricultor son asunto suyo, y no de la comunidad. . . Las posibilidades de crecimiento de la economía, si usamos razonablemente el crédito del Estado y sus instituciones en las empresas de toda clase, son inmensas”⁶.

Se trata de una concepción, según la cual el interés de los empresarios vinculados a la producción se identifica completamente con el interés social⁷ y por consiguiente es responsabilidad ineludible del Estado poner a su alcance todos los recursos necesarios disponibles:

“Limitar el crédito sólo requiere conocimientos o desconocimientos teóricos y ‘prudencia bancaria’. Aumentarlo en todo lo necesario requiere mucho más actitud empresarial, audacia y preocupación

por los desocupados y subempleados. Una política perpetúa la sociedad de élites. Otra conduce a la sociedad de bienestar general”⁸.

Si bien el bienestar general depende en el largo plazo de la actividad del sector productivo privado, apoyado por la política crediticia estatal, en corto plazo “es necesario... repartir mejor la poca riqueza que tenemos hoy”⁹. De ahí que la ampliación del gasto público, destinado a mejorar la distribución del ingreso, junto con la expansión del crédito, habría de constituir el eje fundamental de la política económica de la administración.

La concepción global de las funciones del Estado, así como las orientaciones que se asignan a la política económica, predominan sobre la base social del gobierno de las fracciones burguesas, vinculadas a las actividades productivas en detrimento de las fracciones financiera y comercial¹⁰. En esta política se denota que no parece existir una tendencia a privilegiar el sector industrial en comparación con otros sectores productivos. Sin embargo, el discurso ideológico va más allá; constituye la expresión de una amplia concertación social en la que participan grupos importantes de los sectores dominados, y cuya base material se hace posible al articular el proceso de acumulación capitalista con la satisfacción de las necesidades de amplias capas de la población, en el contexto de una economía mundial en crecimiento.

3. El problema fiscal y la política tributaria bajo el gobierno de José Figueres

Desde 1953 las finanzas del gobierno central mostraron un déficit financiero permanente, si bien variaciones significativas de magnitud. En la década del 50, el déficit como porcentaje del PIB sobrepasó en solo dos oportunidades la cifra de un 1 0/o. (Ver cuadro 2).

En la década del 60 el déficit se ubicó en un porcentaje de un 3 0/o (id.).

Del análisis del cuadro 2, es posible deducir, en primer lugar, que los gastos totales presentan una tendencia al crecimiento sostenido tanto en términos absolutos como en relación con el PIB. Sin embargo, tanto el ritmo de crecimiento como los niveles alcanzados a fines de la década resultan moderados si se toma en cuenta el fuerte impulso que se le venía dando al proceso de industrialización en ese período. Comparado con otros países de América Latina con un desarrollo social similar al de Costa Rica, el volumen alcanzado por los gastos totales como porcentaje del PIB resulta modesto. En el caso de Méjico, los gastos totales, que en 1960 constituyeron un 14,4 0/o del PIB, pasaron en 1969 a 16,6 0/o¹¹. En el caso de Argentina, los gastos totales eran en 1960 un 20,3 0/o del PIB, alcanzando en 1969 un porcentaje de 27¹². En el caso de Chile los gastos totales alcanzaron en el período 60-62 un promedio de

CUADRO 2. GOBIERNO CENTRAL: GASTOS TOTALES, INGRESOS CORRIENTES, DEFICIT FINANCIERO Y RELACION PORCENTUAL RESPECTO DEL PIB A PRECIOS DE COMPRADOR. (CIFRAS ABSOLUTAS EN MILLONES DE COLONES). 1960-1969

Años	Gastos totales (1)	Ingresos corrientes (2)	Déficit financiero (3)	(1) % del PIB	(2) % del PIB*	(3) % del PIB
1960	376.1	349.3	26.8	13.1	12.2	0.9
1961	408.2	318.0	90.2	13.9	10.9	3.1
1962	473.7	386.1	87.6	14.9	12.1	2.7
1963	477.4	386.9	90.5	14.0	11.4	2.7
1964	531.2	435.5	95.7	14.7	12.1	2.7
1965	592.4	473.6	118.8	15.1	12.1	3.0
1966	686.2	523.0	163.2	16.0	12.2	3.8
1967	751.3	541.1	210.2	16.2	11.7	4.5
1968	789.9	636.4	153.5	15.4	12.4	3.0
1969	894.8	719.8	175.0	15.8	12.7	3.1

FUENTE: OFIPLAN. Evolución socioeconómica de Costa Rica.

* Cálculos propios.

21,6 %¹³, en 1969 los gastos permanecían a un nivel similar.

En contraste con la evolución de los gastos, llama la atención, en el cuadro 2, el estancamiento relativo que caracteriza los ingresos corrientes del gobierno central. Mientras que en 1960 los ingresos constituyeron un 12,2 %

del PIB, en 1969 habían aumentado apenas para alcanzar una cifra de 12,7 del PIB. En relación con Méjico, en que los ingresos corrientes habían alcanzado un 12,5 % del PIB en 1969, el comportamiento de esta variable era parecido. Sin embargo, comparado con Argentina, cuyo gobierno central había recaudado ingresos equivalentes al

24,2 % del PIB, el carácter relativamente débil del nivel alcanzado por los ingresos del gobierno de Costa Rica resultan evidentes ¹⁴. Cosa similar es posible de observar respecto del caso de Chile, donde sólo los ingresos tributarios alcanzaron la cifra de 19 % del PIB en 1969 ¹⁵.

Del análisis anterior resulta evidente que el incremento del déficit financiero del gobierno central en la década del 60 era resultado de la incapacidad de asegurar una estructura de financiamiento, adecuada a las nuevas necesidades que presentaba el gasto público en el contexto del proceso de la industrialización.

Principal causa de la incapacidad estructural del sistema tributario de financiar el gasto público, junto a la baja contribución de los impuestos directos, era la constante disminución de la participación de impuestos de importación en los ingresos tributarios totales del gobierno central. En 1958 —un año antes de la aprobación de la Ley de Protección Industrial— los ingresos por impuestos de importación constituían el 58,8 % de los ingresos tributarios totales ¹⁶. Ya en 1965, los impuestos de importación habían reducido su participación a un 48 %. En 1969 contribuían apenas con un 27 % ¹⁷.

La gravedad del impacto de las leyes —destinadas a apoyar el proceso de industrialización y además la modernización de la economía costarricense sobre las finanzas del sector público—

queda en evidencia en un estudio realizado por la Contraloría General de la República, en relación con los montos alcanzados por las exoneraciones tributarias en los años 1969 y 1970 ¹⁸. Según este estudio, las exoneraciones tributarias alcanzaron en 1969 una cifra de 645.1 millones de colones, mientras que en el año 1970 estas exoneraciones llegaron a una cifra de 904.3 millones de colones. La magnitud de la liberación tributaria es posible de ser apreciada en toda su dimensión si se le compara con los ingresos tributarios totales del gobierno central para los años 1969 y 1970 que fueron de 645.2 millones y 791.4, respectivamente ¹⁹. Respecto del detalle de las exoneraciones, el estudio señala que las empresas protegidas por la Ley de Protección y Desarrollo Industrial se vieron exoneradas en 250.3 millones de colones en 1970. RECOPE, por su parte, empresa en esa época mayoritariamente privada, se vio favorecida con exoneraciones que alcanzaron 140 millones de colones en el mismo año. La Compañía Bananera de Costa Rica y la Standard Fruit Company disfrutaron, por su parte, de exoneraciones de más de 53 millones de colones. Por último, las exoneraciones amparadas en los Tratados de Integración Centroamericana fueron de 387.1 millones de colones en el mismo año.

La evolución de la política tributaria, en la década del 60, expresa con claridad el predominio de una política que favorece el proceso de industrialización y de integración centroamericana, en términos generales, a costa del dete-

rioro de las finanzas públicas. El gobierno de José Joaquín Trejos intenta solucionar, al menos parcialmente, los altos déficits financieros que mostraba el presupuesto del gobierno central, mediante la aprobación de la Ley de Impuesto sobre las Ventas de 1967 pero, sobre todo, a través de una política que apuntaba a contener los gastos corrientes, los cuales incluso, con su disminución debían compensar el incremento de los gastos de capital. En este contexto resulta significativo la comparación entre los años 1969 y 1970, ya que si bien en mayo de este último asume la Presidencia José Figueres, el presupuesto estuvo determinado por la administración Trejos, y orientado por objetivos de gran austeridad. Mientras que el PIB creció en términos nominales en 1970 en un 10,9 0/o, los gastos totales se incrementaron en sólo un 8,9 0/o, también, en términos nominales ²⁰. Por otra parte, los gastos de capital aumentaron en un 17 0/o respecto de 1969, mientras que los gastos corrientes presentaron un incremento de apenas 7,8 0/o (ambas cifras en términos nominales) ²¹. Esta política representaba, por consiguiente, un esfuerzo por asignar un gran énfasis al apoyo de la acumulación capitalista en el marco de la industrialización y modernización de la agricultura, vía exoneraciones tributarias y gasto público, al buscar, igualmente, un equilibrio presupuestario a costa de los gastos corrientes, en especial, los gastos sociales.

Desde un punto de vista estrictamente fiscal, el año 1970 fue un año excelente. El déficit fiscal se redujo a

91.4 millones de colones, lo cual representaba apenas un 1,4 0/o del PIB de 1970. Naturalmente la política restrictiva que legaba la administración saliente jugó un papel relevante en estos resultados. Sin embargo, más decisivo aún fue el fuerte incremento de los ingresos corrientes, que pasaron de 719.8 millones de colones en 1969 a 883.2 millones en 1970, lo cual significaba un incremento de 22,7 0/o, absolutamente inédito en la historia costarricense hasta la fecha. Principal explicación de este comportamiento está dada por un aumento importante de los niveles de actividad, que se expresó en un incremento del PIB en términos reales de 7,5 0/o, en el crecimiento de las exportaciones, a lo que contribuyó el alza en el café, que permitió un incremento del impuesto aplicado al café entregado a los beneficios. El fuerte incremento de las importaciones tuvo como consecuencia, a su vez, un aumento de las recaudaciones por medio de los derechos de importación, que fue el impuesto que más contribuyó al crecimiento de los ingresos tributarios ²².

La tendencia al equilibrio, que presentaba el ejercicio presupuestario en 1970, no representaba para el nuevo Presidente una situación adecuada en abstracto, y mucho menos si se tenía en cuenta la situación de pobreza imperante en el país. Los ingresos previstos para 1970, si bien podían resultar suficientes para una política de "disciplina y de parsimonia en los gastos" ²³, no lo eran para un gobierno que desde un principio planteó la necesidad de una política

más activa por parte del Estado en relación con la actividad económica, la distribución del ingreso, y en general respecto de lo social y cultural. La primera medida importante fue el impulso de un programa de emergencia para luchar contra la extrema pobreza, el cual ya había sido anunciado en el propio mensaje inaugural del 8 de mayo²⁴. Paralelamente y en el curso del año 1970, se encontraban en la Asamblea Legislativa proyectos de ley que buscaban la creación del Ministerio de Cultura, la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y el 1 de julio de 1970 quedaba presentado el proyecto de ley que creaba el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), cuyos fines eran esencialmente los siguientes:

“Mantener o contribuir al mantenimiento de programas indispensables para mejorar en el corto plazo la situación de todas aquellas personas que, por diversas razones individuales o sociales se encuentran en condiciones de extrema pobreza, facilitando los recursos necesarios, como alimentos, vivienda, instrumentos de trabajo, nuevas oportunidades de educación, protección a la salud, medios de rehabilitación, así como facilidades para organizarse socialmente en cooperativas y asociaciones similares. . . Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deben ser provistos de medios de subsistencia, por carecer de capacidades o posibilidades para realizar trabajo remunerado”²⁵.

En este contexto, se venía discutiendo en la Asamblea Legislativa el Protocolo de San José, que constituye la primera reforma tributaria de importancia en el período.

3.1. El Protocolo de San José y el impuesto de estabilización económica

El proceso de industrialización y el desarrollo del Mercado Común Centroamericano agravaron los problemas de la balanza de pagos y agudizaron el desequilibrio presupuestario en los países componentes del acuerdo de integración. Estos problemas llegaron a alcanzar en 1967 un punto crítico, después de conflictos²⁶ y de largas discusiones se decidió adoptar el Protocolo sobre medidas de emergencia para defender la balanza de pagos:

“El Protocolo de San José, como se le llamó después, establecía un impuesto de estabilización económica, bajo la forma de un 30 % adicional a los aranceles para todas las importaciones de terceros países, y recomendaba un impuesto de venta (consumo) de 10 a 20 % para todos los artículos de lujo. El porcentaje adicional debía ser aplicado a los artículos, que hasta ese momento disfrutaban de exenciones bajo las leyes nacionales de incentivos fiscales o el REIFALDI (Régimen de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial), pero podían concederse exenciones especiales para artículos de ‘primera

necesidad' o a industrias de 'importancia especial' ”²⁷.

El Protocolo fue firmado por los representantes de los países del MCC en junio de 1968; sin embargo, al fin del gobierno de Trejos aún no había sido ratificado, por la oposición del Partido Liberación Nacional, que tenía mayoría en la Asamblea Legislativa. El PLN fundamentaba tal oposición en el carácter regresivo del impuesto²⁸.

Con la toma de posición del gobierno, Figueres y el PLN cambiaron de opinión respecto del impuesto previsto en el Protocolo. El nuevo gobierno fundamentó su apoyo a la ratificación del mismo, al argumentar que se hacía necesario, ya que el proceso de industrialización, por sus características, había creado serios problemas en la balanza de pagos y en las finanzas públicas. En ese sentido, se señalaba, el impuesto de estabilización económica, al encarecer las importaciones, disminuiría la presión proveniente de la escasez de divisas, mejorando, al mismo tiempo, los ingresos corrientes del Estado²⁹.

La ratificación del Protocolo implicaba, además, un revertimiento parcial de la política de exoneraciones tributarias indiscriminadas para la industria, lo que suponía una visión crítica de las características que, hasta ese momento, presentaba la industrialización. Por ello es que resulta significativo la forma en que el diputado liberacionista Jenaro Valverde Marín fundamentaba el apoyo al impuesto:

“Desgraciadamente el desarrollo industrial nacional, así como el centroamericano, no se llevó a cabo bajo ninguna planificación, sino que, bajo el slogan de que toda industria es buena, dejamos al fisco sin ingresos. En consecuencia, la tragedia fiscal que tenemos hoy se debe a la cantidad pavorosa de exoneraciones. Yo no creo tampoco que podemos permitir que lleguemos al extremo, como lo señala el diputado Jiménez Ramírez, de la devaluación de la moneda, a través de emisiones inorgánicas de parte del Banco Central. . . por tanto yo considero —no obstante encontrar defectos en el Protocolo de San José, por ser un impuesto que cuenta con las desventajas del impuesto indirecto— necesario que se le proporcione ingresos al fisco”³⁰

Con la evaluación crítica de la industrialización, el representante de la Cámara de Industrias José Miguel Alfaro protestó por los ataques de que eran objeto el MCC y el sector industrial, en el debate generado por la ratificación del Protocolo³¹. A nivel centroamericano, la FECAICA, principal organización regional de industriales, había declarado que el Protocolo constituía una violación de contrato por parte de los gobiernos en sus relaciones con los inversionistas locales y extranjeros³².

Algunos miembros de la nueva oposición se oponían ahora a la ratificación con el argumento de que las causas

que habían llevado a su adopción ya no tenían vigencia. El diputado de Unificación Gonzalo Segares señaló que el impuesto de ventas era suficiente para alcanzar los objetivos fiscales y de balanza de pagos ³³. Tal argumentación correspondía sólo parcialmente a la realidad: respecto de lo segundo, si bien la grave situación de los años 66 y 67 se había superado en los dos años siguientes, para 1970 se preveía un recrudecimiento del déficit comercial; respecto de lo primero, el déficit fiscal aparecía, a mediados de 1970, como preocupante. Sin embargo, y más importante, aún, era necesario analizar el problema con una perspectiva de largo plazo ya que ambos déficits tenían carácter crónico. Prueba de ello era que el período de aplicación del impuesto podía prorrogarse ³⁴. No obstante, el apoyo del gobierno a la ratificación del Protocolo, se explica, fundamentalmente, por los requerimientos de financiamiento que planteaban los nuevos proyectos públicos.

Un elemento polémico adicional fue planteado por el diputado Marcial Aguiluz del Partido Acción Socialista, quien anunció su oposición debido a que se trataba de un impuesto indirecto que caería sobre las espaldas de los sectores de menores ingresos ³⁵. El entonces diputado Luis Alberto Monge objetó esta posición al deducir que:

“Los artículos de consumo popular, en su casi totalidad se producen en el área centroamericana y en consecuencia no están afecta-

dos por el protocolo de San José. . . excluye además tipos de leche enlatada, arroz, frijoles, medicinas, etc.” ³⁶.

Así pues, concluía el diputado liberacionista, se trataba de un impuesto que iba a recaer sobre los sectores de altos ingresos. Esta argumentación era discutible, en atención a que el impuesto encarecería las importaciones provenientes de terceros mercados, lo cual tendría un impacto generalizado sobre el nivel general de precios, en virtud del alto componente importado de la industria centroamericana.

Sin embargo, a pesar del carácter regresivo del impuesto, su impacto neto sobre los grupos populares, dependería del destino de los recursos generados, lo que parecía positivo si se tenía en cuenta el tipo de proyectos que impulsaba el gobierno ³⁷. De ahí que resultara plausible lo que señalaba Figueres: “Necesitamos más impuestos para ayudar a los menos pudientes” ³⁸.

Mientras que el funcionario de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, Oscar Muñoz Vargas, pensaba que el Protocolo lastimaba el bienestar nacional ³⁹ y la Cámara de Comercio consideraba que,

“Es necesario aclararle al país hasta dónde se le piensa llevar y explicarle si esa cadena de impuestos... ha sido cuidadosamente planeada” ⁴⁰.

El periódico **La Nación** expresaba su pleno apoyo a la ratificación del tratado, aduciendo que era indispensable combatir los problemas fiscales y de balanza de pagos que había provocado el proceso de industrialización ⁴¹. Si bien el editorial concluía recalcando la importancia de no crear nuevas erogaciones, llama la atención que el periódico apoyase el Protocolo, si se toma en cuenta su trayectoria posterior de oposición a los incrementos de impuestos y, en general, a toda política de reducción del déficit mediante la ampliación de los ingresos del Estado. Esto, a nuestro juicio, se debe a dos fenómenos de importancia:

1. Esta actitud está relacionada con el impuesto que afectaba al sector industrial, frente al cual el periódico sustentaba una posición crítica.

2. Más importante aun, esta postura expresa que al interior de los enfoques conservadores aún predominaba una visión que ponía énfasis en el 'desorden fiscal' (gastos presupuestarios sin financiamiento y recurrencia continua al endeudamiento) y no tanto en la consideración de que el problema fundamental radicaba en el crecimiento desmedido del Estado, como se afirmaría, más avanzada la década del 70 ⁴².

El 11 de agosto de 1970, es ratificado el Protocolo con una amplia mayoría de 34 votos a favor en el primer debate y 38 en el tercer debate.

3.2. *El incremento del gasto público y la reforma tributaria de 1972*

La aprobación del Protocolo de San José no terminó con los problemas fiscales de Costa Rica. Por el contrario, éstos se agudizarían de tal forma en 1971, que se haría necesaria una nueva reforma tributaria que sería finalmente aprobada el 10 de marzo de 1972.

El impulso, por parte del gobierno, de un programa de expansión crediticia y en lo fiscal y la paralela confirmación de Oscar Barahona Streber como Ministro de Hacienda —responsable de la política restrictiva impulsada bajo la administración de Trejos— creó graves tensiones en el interior del gobierno. Esta situación se hizo extensiva a la relación entre el Ministro y la fracción legislativa del PLN, que hizo crisis con motivo de la discusión del Presupuesto de 1971. El conflicto terminaría con la renuncia de Barahona el 20 de noviembre de 1970 ⁴³, al imponer los diputados modificaciones en el proyecto de Presupuesto, que incrementaban el déficit fiscal en una cifra cercana a los 200 millones de colones para el año 1971 ⁴⁴.

En la primera mitad del año 1971, se hicieron evidentes una serie de problemas que dificultaban la mantención del equilibrio en la economía. El incremento de los gastos en el Presupuesto se basaba, en buena medida, en la creencia de que las exportaciones mantendrían un ritmo de crecimiento similar al experimentado en 1970 (21,9 0/o). Sin embargo, ya en el primer trimestre de 1971,

al disminuir las exportaciones en menos de un 10 0/o, quedó en evidencia que tal optimismo no era justificado. Las importaciones crecieron en un 23 0/o en el mismo período; lo que naturalmente —junto con afectar las finanzas públicas— constituía un grave problema para el equilibrio externo. En este contexto, el Banco Central decidió aplicar un doble tipo de cambio para evitar un mayor deterioro de las reservas internacionales⁴⁵.

La decisión del Banco Central sirvió de pretexto para una confrontación general en torno a la política económica del gobierno. El análisis del desarrollo del debate, de las diferentes posiciones en disputa y de las diferentes líneas de fuerzas presentes, nos permitirán explicar el proceso de generación y el contenido de las reformas tributarias de marzo de 1972.

La discusión se había generado algunos meses antes, a raíz de unas declaraciones de Figueres, en que comparaba la política expansiva del gobierno con iniciativas de la administración Nixon destinadas a asegurar el pleno empleo. Al respecto, **La Nación** afirmaba que en Costa Rica,

“No tenemos recursos productivos ociosos. No hay fábricas paradas, obreros cesantes y fuentes de servicio cerradas por falta de un lubricante monetario. Por el contrario, la oferta monetaria se encuentra en niveles altos en nuestro país, y una prueba de ello podría estar

*en la forma acelerada como están aumentando los precios. En los Estados Unidos la solución puede ser —y dudamos que por mucho tiempo— aumentar el gasto público, bajar los tipos de interés y propiciar el aumento del circulante, para que la economía vuelva a tomar ímpetu. Pero en Costa Rica una receta semejante podría ocasionar más inflación y, como nos ocurrió hacia fines de 1966, un desequilibrio momentáneo pero crítico en las reservas monetarias internacionales, o sea el cuadro propicio para una devaluación”*⁴⁶.

La postura asumida por **La Nación** reproducía las posiciones asumidas por los grupos conservadores preocupados por la estabilidad monetaria y que, en general, venían criticando una supuesta excesiva expansión del crédito y del déficit fiscal. Frente a este ataque el Gerente General del Banco Central, Claudio Volio, entregó una declaración en la que explicaba que la política crediticia debía situarse entre dos extremos: no debía ser tan limitada que contrajera artificialmente los niveles de actividad y empleo, ni tan expansiva que diera lugar a un incremento de precios y a un desequilibrio en la balanza de pagos. Con base en estas orientaciones e hipótesis —consideradas optimistas pero no imprudentes— respecto del comportamiento previsible de la economía en 1971, se decidió aplicar una política con el objetivo de que:

“Al 31 de diciembre del presente



año, el saldo de los créditos concedidos al sector privado podrá llegar a 1.779.3 millones de colones. . . en términos relativos dicha suma representa un aumento de 7,4 0/0”⁴⁷.

Al comparar la tasa de incremento del crédito de 16,1 0/0 en 1970, se trataba, a juicio del personero, de un incremento razonable. Adicionalmente, se decidió diseñar una política destinada a asegurar que los créditos fueran asignados prioritariamente a las actividades productivas con el objeto de evitar problemas inflacionarios y de balanza de pagos. Para tal fin, los bancos comerciales debían destinar un porcentaje determinado de sus colocaciones a las

distintas actividades productivas divididas en cuatro categorías: líneas preferenciales, actividades agroindustriales, y programas de fomento económico ⁴⁸.

Desde un principio pareció difícil cumplir con los objetivos restrictivos. Por una parte, los programas de fomento económico podían recibir recursos adicionales, por la otra, los recientemente creados departamentos financieros de los bancos podían realizar colocaciones de acuerdo con las captaciones que realizaran (a esto último había que agregar el impacto de las colocaciones realizadas por las financieras privadas). Un factor adicional que contribuyó al crecimiento del crédito en el segundo trimestre fue la eliminación del sistema de topes de cartera.

En este contexto, **La Nación** volvió a plantear sus críticas a la política global del gobierno. Refiriéndose a las explicaciones que dio el Banco Central para adoptar el doble tipo de cambio ⁴⁹ afirmó:

“Notoriamente ausente está la mención a su responsabilidad en dos sentidos: en primer lugar, no acceder a las presiones del público, ni del poder ejecutivo, para hacer más fácil y abundante el crédito al sector privado; y en segundo lugar, exigir un esfuerzo más serio y consciente para el equilibrio de los ingresos y los gastos del gobierno”⁵⁰.

Aparentemente, el Editorial cons-

tituía simplemente un llamado más a la prudencia fiscal y monetaria; sin embargo, el debate que comenzaba dejaría traslucir —aunque en forma incipiente— las diversas posiciones, que los distintos actores políticos y sociales, sustentarían en el curso de la década del 70, y que imprimirían su sello a las luchas políticas por venir. En primer lugar, el énfasis en el equilibrio presupuestal, aunque presente, iba ahora acompañado por la demanda de acciones encaminadas a reducir el gasto:

*“¿Qué medidas tomará el gobierno para restringir el gasto público y reducir el déficit de este año a proporciones manejables?”*⁵¹

El exponerse en forma relativa, la importancia del “orden” en lo fiscal, en comparación con las preocupaciones respecto del monto del gasto, tuvo como consecuencia la apertura de un nuevo frente de discusión; esta vez en el seno mismo de las posiciones conservadoras tradicionales. Al referirse al Editorial citado, el expresidente Trejos, en una carta publicada el 25 de junio, insinuaba que **La Nación** compartía las ideas monetarias de Figueres⁵². La crítica se precisaría en una nueva carta publicada el 27 del mismo mes:

*“En consecuencia, una vez más, ¿cuál es ese cambio en las estructuras que había que hacer de previo según el editorialista de **La Nación**? ¿Será el mismo por el cual abogan quienes desean derribar el establecimiento? No lo creo así.*

*Más bien cabe creer que tras lo que se anda es tras la alternativa que plantea el mismo Sr. Editorialista al final de su editorial del día 20 de este mes, cuando lo enuncia así: ‘o de una vez plantearse la posibilidad de una devaluación formal que refleje los cambios en la relación de costos internacionales, mejore la posición de nuestras exportaciones y haga más difícil la adquisición de los productos importados’. Parece que ya encontramos la madre del cordero y la causa de las contradicciones lógicas. La solución a todos los males es muy fácil: devaluar formalmente; cambiar la paridad legal. Otra vez; ¡Qué alegría! ¡Qué fácil es resolver los problemas monetarios! ¡Dónde estamos, por Dios! ¡A dónde vamos?. . . Lo que hay que corregir, lo que el editorialista no quiere o teme decir, es el desafuero de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el despilfarro, el uso dádivo de los dineros públicos por parte de esos poderes y de los bancos del Estado que ellos manejan en complicidad con un partido que para desgracia de Costa Rica se corrompió a base de halagos”*⁵³.

No obstante, el problema no era que **La Nación** se volviera repentinamente partidaria de lo que Trejos denominaba ‘despilfarro’. Para **La Nación**, el equilibrio en las finanzas públicas y la aplicación de una política prudente era importante; sin embargo, no eran

suficiente para solucionar los problemas que habían llevado al doble tipo de cambio. La crisis cambiaria era, a su juicio, sobre todo el resultado de graves problemas estructurales —asociados a las características de los instrumentos legales con que contaba el Banco Central, a la política industrial y naturalmente al modo cómo se había desarrollado el MCC—⁵⁴. El planteamiento de **La Nación** estaba aún en ciernes, como lo estaba, en general, la crítica global al modelo de sustitución de importaciones y el bloque social capaz de levantar una alternativa global al mismo. A pesar de ello, esta postura expresaba la creciente voluntad de levantar un proyecto político alternativo al modelo liberacionista, plenamente dominante en el período posterior a 1948. Esa era la diferencia fundamental con el expresidente Trejos, representante de una política que simplemente constituyó el ala derecha del proyecto del PLN. Las mismas limitaciones estaban presentes en los comentarios de Oscar Barahona y Jaime Solera respecto de la situación económica de 1971, publicados en julio de ese año⁵⁵.

A lo expuesto en **La Nación**, es necesario agregar conceptos contenidos en una declaración —que criticaba la política del Banco Central, que culminaba con el doble tipo de cambio y la posterior imposición de recargos cambiarios⁵⁶— firmada por el Presidente de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) y los presidentes de CRECEX, de la Cámara de Comercio, del Sindicato Patronal de Laboratorios

Farmacéuticos e Industriales, de la Unión Nacional de Comerciantes, de la Cámara Nacional de Finanzas, Inversiones y Créditos y de la Asociación Costarricense de Gerentes y Empresarios. En primer lugar, se cuestionaba la idoneidad de los gastos, que llevaban al Banco Central a entregarse “nubilmente a una política de aumento de impuestos”⁵⁷. En segundo lugar, se criticaban las medidas cambiarias, pues ellas implicarían una irrupción del Estado en el ámbito de decisiones propias de los consumidores y empresarios, lo cual era inaceptable ya que:

“De aceptarse que imperen los juicios o prejuicios de valor de los oficiales públicos en lugar de la libre decisión de productores y consumidores, nuestras empresas —y todo el país— deberá conformarse en muy diferente manera y por cauces distintos de los que ahora lo rigen”⁵⁸.

En tercer lugar, respecto de la política crediticia se afirmaba:

“Porque señores directores, lo debemos decir con claridad y franqueza: es verdad que el crédito que otorgan los bancos dentro de límites normales y prudentes es indispensable para el desenvolvimiento de nuestras empresas. Pero si el precio que debemos pagar por un crédito bancario en exceso de dichos límites es el aumento de nuestros costos y la disminución de nuestras ventas, por razón del

encarecimiento de nuestros productos. . . lo que debe imperar es más orden y prudencia en asuntos monetarios y fiscales” ⁵⁹.

ANFE venía ya desde hace tiempo representando posiciones que iban más allá de una simple crítica al desorden presupuestario. Por consiguiente, lo más importante de esta declaración era que ANFE había movilizado a representantes de varias cámaras tras posiciones que, en forma incipiente, criticaban el intervencionismo del Estado como tal, la crítica global que se haría al Estado empresario de Oduber.

Las críticas a los ‘excesos’, en la política crediticia, provenían de grupos que tradicionalmente se habían opuesto a la gestión estatal de la Banca, como la Cámara de Comercio o la Cámara de Finanzas.

En cambio, los grupos vinculados a la producción veían con buenos ojos la política aplicada. De hecho, como ha señalado Ana Sojo:

“En el período 1970-1978, los bancos estatales continuaron siendo un baluarte de las fracciones de la burguesía que se habían consolidado desde 1948 con el apoyo estatal: la burguesía industrial y la burguesía agraria dinámica” ⁶⁰.

Incluso los bancos comerciales y el Banco Central aparecieron en este debate prácticamente como los voceros de los grupos burgueses vinculados con la

producción. Lo anterior resultó evidente, cuando el Banco Central realizó una declaración que defendía las medidas aplicadas y enfatizaba al mismo tiempo, que existían otros factores incidentes en el incremento de la inflación y, consecuentemente, en el surgimiento de los problemas de balanza de pagos:

“Con dicho razonamiento podría suponerse que el alza desmedida en las importaciones y la ocurrida en los precios internos, experimentada por la economía nacional en 1970 y en lo que va de 1971, tienen como una de sus causas más importantes, el mayor crédito que puedan haber concedido los bancos y en consecuencia, con esto suele afirmarse por parte de quienes así ven el asunto que la solución a los problemas de los precios y la balanza de pagos se encuentra en reducir el crédito que conceden los Bancos. Sin embargo:

- a. El crédito bancario es apenas una parte del financiamiento total, de manera que las disposiciones que sobre ese particular llegara a tomar el Banco Central se verían limitadas o contrarrestadas en su posible efectividad por el crédito extrabancario, siempre abundante (financieras privadas, ventas a plazo, etc.).*
- b. Aunque se considera recomendable la reducción del crédito bancario, tal cosa no puede hacerse indiscriminadamente y sería necesario establecer en cuáles renglones debe efectuarse la reducción para*

evitar el riesgo o el peligro de que produzca una baja en la producción y el empleo, en vez de la contención de las importaciones y del crecimiento de los precios”⁶¹.

Defendía así, el Banco Central, su política crediticia tendiente a apoyar las actividades privadas productivas. Por otra parte, dirigía sus ataques a las financieras privadas y al crédito comercial, subrayando el papel de éstos en la generación de las presiones inflacionarias. Era por tanto, una reproducción del conflicto entre los grupos burgueses financieros y comerciales, por un lado, y los grupos productivos, por el otro, que de hecho apoyaban la gestión de Figueres.

En efecto, como señalamos más arriba, el gobierno de Figueres expresaba los intereses de fracciones empresariales cuya acumulación no era en la fase expansiva contradictoria con un aumento del consumo medio y popular. Sin embargo, al deteriorarse el ingreso proveniente de las exportaciones, esta convivencia resultaba más compleja, y tendía a expresarse como una incompatibilidad relativa entre una política monetaria expansiva y una fiscal igualmente expansiva. Por consiguiente, la mantención de altos volúmenes de crédito bancario dependía no sólo del control de las financieras privadas⁶², sino también del impulso de una política fiscal prudente. De ahí que en la declaración citada el Banco Central afirmara lo siguiente:

“El Banco Central es de la opinión de que el gasto del gobierno ejerce presión inflacionaria en la economía, y que los impuestos a su vez son un factor depresivo, así en cierto modo un efecto neto representado por los gastos no cubiertos con los tributos. Dicho efecto se reduce en el tanto en que la recolección de recursos internos para su financiamiento provoque una baja en el gasto privado. Aunque dicha baja no es justificable sostiene que en la medida en que la discrepancia resultante, sea mayor, más contribuirá en la presión del gasto total, que en el caso de Costa Rica, con una fuerte propensión a importar, repercutirá seguramente en forma desfavorable en la balanza de pagos. Con base en lo anterior, el Banco Central estima que es necesario observar una política de erogaciones prudentes, especialmente en lo que se refiere a las financiadas con crédito público”⁶³.

La declaración constituía una clara crítica a algunos aspectos de la política del presidente Figueres, que impulsaba un incremento generalizado del gasto estatal tendiente a solucionar, al menos parcialmente, problemas de la pobreza extrema, a fortalecer las municipalidades (a través del IFAM) y a mejorar la infraestructura del país. Además, la organización sindical en el sector público había hecho posible alcanzar mejoras salariales importantes. Prueba de ello, fue que junto al Ministerio de Transportes, el Ministerio de Educa-

ción absorbió la mayor parte del incremento total del gasto, debido a los aumentos anuales de sueldos y a la creación de nuevas plazas ⁶⁴.

El problema radicaba en que tanto la política crediticia como la fiscal constituían partes integrantes de la política de la administración, lo que exigía encontrar una solución que afectara lo menos posible estos dos pilares de la política económica. De ahí que primero se decretara el doble tipo de cambio, y luego, el 7 de julio, el Consejo de Gobierno aprobara los recargos cambiarios que, en síntesis, consistían en la aplicación temporal de:

“Controles cualitativos a la importación de bienes y servicios que se cursen a través del mercado oficial de cambios. Para tal efecto el Banco Central cobrará un recargo sobre el valor de las divisas oficiales que venda, el cual se calculará sobre el tipo oficial de la respectiva divisa, en las siguientes proporciones:

a. Las importaciones incluidas en la categoría preferencial estarán exentas del recargo.

b. 15 0/0 sobre el valor de las divisas destinadas al pago de las importaciones incluidas en la primera categoría.

c. 30 0/0 sobre el valor de las divisas destinadas al pago de las importaciones en la segunda categoría” ⁶⁵.

La medida, que solucionaba par-

cialmente el conflicto, causó duras críticas a la administración, por parte de los sectores de oposición. Jaime Solera la consideró ilegal e innecesaria, al enfatizar que era indispensable un cambio urgente en la política crediticia, junto a un mayor control en la situación fiscal ⁶⁶. No obstante, lo que causaría la indignación, e incluso, un cierto acercamiento entre las cámaras normalmente opuestas entre sí, como eran la Cámara de Comercio y la de Industrias, fue la propuesta del diputado liberacionista Jenaro Valverde de destinar el producto de los recargos cambiarios a la caja única del gobierno central ⁶⁷. De ahí que Carlos Zecca, Presidente de la Cámara de Industrias, llegara a declarar que:

“Si los recargos cambiarios son para restringir importaciones y fortalecer la moneda, deben considerarse como una medida de emergencia y por ende transitoria, condenada a desaparecer cuando se acaben los problemas que motivaron su aplicación. Pretender ahora que un 75 0/0 de esas diferencias cambiarias vayan a la caja única del gobierno presupone que el cambio de 6,65 no podrá volver a regir por cuanto ese porcentaje se convertirá en una fuente de ingresos para el fisco y no llenará el propósito que obligó al Banco Central a acordar su aplicación” ⁶⁸.

Las otras cámaras presentaban una oposición, mucho más cerrada, a la política del gobierno ⁶⁹. En términos generales, sin embargo, existía acuerdo en

que las medidas debían ser temporales, debido a que la disposición contravenía los acuerdos referentes al Mercado Común Centroamericano. De ahí que poco a poco fuera tomando cuerpo la idea de reintroducir el impuesto selectivo de consumo, el cual podría atenuar tanto los problemas de balanza de pagos como los fiscales. En la declaración del Banco Central del 2 de julio de 1971, se afirmaba la necesidad de fortalecer las finanzas públicas con el fin de que el gobierno no se viera ante la necesidad de recurrir al financiamiento mediante bonos con pacto de retroventa o al crédito bancario, para no reducir la disponibilidad de créditos del sector privado ⁷⁰. El economista Eduardo Lizano propuso en concreto reintroducir los impuestos selectivos de consumo. La idea fue retomada por Fernando Naranjo ⁷¹ y luego por Juan Rafael Arias Trejos, quien dijo:

“En cuanto a nuestro país, donde no se precisa establecer restricciones radicales, pero sí las necesarias para desalentar el consumo de bienes no esenciales, me inclino por la tesis sustentada por el Lic. Eduardo Lizano: restablecer el impuesto de consumo, general, tanto para los productos nacionales como para los importados, los de Centro América inclusive, por supuesto” ⁷².

Sin embargo, la propuesta del ex-presidente del Banco Central iba más allá, al oponerse a una reducción del gasto público, al sustentar por el con-

trario una racionalización del mismo y al proponer, además, una reforma al impuesto a la renta:

“Y el crecimiento económico, que no debe interrumpirse, exige del gobierno mayores inversiones, porque la contribución esencial de éste en el firme y sostenido proceso de desarrollo es la realización de obras de infraestructura y además, la satisfacción de necesidades crecientes en vivienda, salubridad y educación. . . . Ese constante aumento del gasto público debe generarlo la propia economía del país por medio de una sana política impositiva. Por sana entiendo: impuestos limitados a cifras razonables que no destruyan los incentivos y que hagan posible mantener el proceso de crecimiento. Y dentro de estos impuestos, la carta más pesada debiera recaer sobre la importación y consumo de artículos de lujo y sobre un impuesto sobre la renta, generalizado al mayor grado, en donde se hagan concesiones apropiadas a la reinversión de utilidades” ⁷³.

Los demás países centroamericanos, por su parte, lograron que, en la reunión conjunta de ministros de Economía de Centroamérica y del Consejo Monetario Centroamericano, se aprobara una excitativa dirigida al Banco Central para:

“Que considere la conveniencia y la necesidad de aplicar, dentro del

sistema cambiario, el tipo de cambio oficial a todas las transacciones comerciales que se realicen entre Costa Rica y los demás países miembros del Mercado Común Centroamericano, así como liberar dichas transacciones de cualesquiera otras restricciones cambiarias”⁷⁴.

La declaración implicaba, por una parte, un grave problema para el gobierno costarricense en la medida en que se ponía en cuestión las dos medidas tomadas para hacer frente a la crisis externa⁷⁵. Sin embargo, la declaración constituía un claro apoyo a la política gubernamental al señalar:

“Expresar a las autoridades monetarias costarricenses su simpatía y apoyo a las medidas e iniciativas que adopten con el fin de dar mayor estabilidad y firmeza a la balanza de pagos de Costa Rica, tales como: la regulación de las operaciones de los intermediarios financieros no bancarios, el control del crédito de proveedores y del endeudamiento privado externo en general, la aplicación de instrumentos de regulación cuantitativa del crédito bancario, la reducción de la vulnerabilidad del mercado de valores oficiales con ‘pacto de retroventa’ y la formulación de reformas tributarias relativas al impuesto sobre la renta, los impuestos al consumo, etc.”⁷⁶.

Por consiguiente, los países cen-

troamericanos hacían suyas las iniciativas de la administración tendientes a controlar el crédito regulando estrechamente tanto la actividad de las financieras privadas como el crédito de proveedores. Naturalmente, estas medidas buscaban enfrentar las presiones inflacionarias y los problemas externos. Sin embargo, su significación sobrepasaba lo coyuntural, ya que los intentos de regulación de las financieras implicaba obstaculizar, decididamente, el desarrollo de la fracción financiera de la burguesía⁷⁷, considerado perjudicial para la actividad productiva. En el mismo sentido, ahora respecto de la burguesía comercial, apuntaban la limitación del crédito de proveedores, ya que se pensaba que ello promovía la utilización suntuaria de las escasas divisas de que disponía el país. Al mismo tiempo, la declaración expresaba el apoyo a una política que constituía un compromiso, entre las diferentes fuerzas presentes en el gobierno, en la medida en que se insistiera en controlar el crédito bancario, para asegurar, que el gasto público no presionara la disponibilidad de crédito al sector privado al cuestionar los bonos con pacto de retroventa, y que se solidarizaban con una reforma del impuesto a la renta y al consumo.

A pesar del compromiso que implicaba el proyecto de reforma tributaria, las contradicciones en el interior de las distintas instancias del gobierno seguirían presentes. La primera expresión pública de esta situación quedó en evidencia en una declaración del Banco Central, que respondía a críticas reali-

zadas por ANFE y diversas cámaras empresariales⁷⁸. El Banco reiteraba la necesidad de controlar las financieras así como el crédito de proveedores, al defender la política crediticia de la institución y afirmar que no se habían descuidado los incentivos a la producción. Sin embargo, la parte fundamental de la declaración contenía una serie de propuestas para contener el gasto público, al destacarse lo siguiente:

*"1. Que el monto de los gastos corrientes del gobierno central no sea superior a un porcentaje a determinar de los ingresos corrientes. . . que parte de los recursos obtenidos mediante tributos se empleen en el financiamiento de la cuenta de capital. En todo caso, ese por ciento debe dar margen a un ahorro que no puede ser inferior a la amortización de pasivos"*⁷⁹.

La crítica global al gasto público se transformaba más bien en una crítica al exceso de gastos corrientes. Más allá de las consideraciones globales respecto de la necesidad de destinar el máximo posible a los gastos de capital, lo fundamental era que el Banco Central, al sentir las contradicciones entre la política fiscal y monetaria, optaba por una postura que apuntaba a sacrificar la primera a la segunda, mediante el expediente de limitar los gastos corrientes, es decir, salarios, subvenciones, gastos de instituciones sociales, los gastos sociales en general, a favor de los gastos de capital. Se alcanzaban así dos objetivos: al limi-

tar el gasto público el crédito podía seguir siendo expansivo sin afectar en demasía los objetivos estabilizadores; al limitar los gastos corrientes manteniendo los de capital, se reducía el déficit fiscal al reducir su efecto contractivo sobre la actividad económica privada y se garantizaba la realización de las obras de infraestructura necesarias para el sistema económico privado.

En el gobierno y, en especial, en la fracción parlamentaria del PLN existían personeros que reconociendo la necesidad de racionalizar el gasto pública enfatizaban más bien en los efectos desestabilizadores de la expansión crediticia que alcanzó, en 1971, un crecimiento cercano al 18 0/o en relación con el año anterior, en el desvío de los créditos subvencionados desde las actividades productivas a acciones especulativas o de consumo suntuario. Era el caso del diputado Jenaro Valverde, quien junto con declarar que "la simple emisión no es sinónimo de producción", afirmó:

"Naturalmente que esta unificación ha de realizarse en el entendido de que las reformas tributarias serán aprobadas, y lo que es a mi juicio más importante, que el Banco Central esté dispuesto a efectuar un análisis minucioso sobre el crédito global, restringiendo al máximo la expansión crediticia y evitando aumentos tan desproporcionados como los del año 1971. No entender esta elemental política, es cargar con la responsabilidad de lanzar el país a futuras devalua-

ciones que en definitiva pesarán sobre los hombres de las clases de recursos más limitados. Insisto, también, en que el Banco Central en lugar de dejar las riendas del crédito en manos de los bancos comerciales, debería reasumir la responsabilidad que le corresponde como entidad rectora del crédito”⁸⁰.

Esta postura constituía, sin embargo, no sólo una defensa de los gastos sociales del Estado, sino que antes que nada debía ser considerada como una prefiguración de las discusiones entre el Banco Central y la fracción parlamentaria del PLN en torno a la forma en que deberían ser controladas las financieras, y más general, aun en relación a cómo se debería articular la acumulación estatal con la privada en el marco de la fundación de CODESA. Se trataba, en suma, de las primeras manifestaciones de las contradicciones que surgirían en el PLN y que se agudizarían en el curso del año 1972, al discutirse las modalidades de control y regulación de las financieras privadas⁸¹. Mientras que un grupo tendía a privilegiar un rol no transitivo del Estado —del tipo que caracterizaría el Estado empresario de Oduber— el otro defendía un capitalismo de Estado transitivo en relación con la acumulación privada.

En el contexto señalado, el gobierno decidió presentar un proyecto de reforma tributaria que fue publicado en el alcance 125 de *La Gaceta* 235 del 25 de noviembre de 1971. El proyecto in-

cluía una reforma a la Ley de Impuesto sobre las Ventas, el establecimiento de impuestos selectivos de consumo y, finalmente, reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta. La exposición de motivos insistía en el importante papel del Estado para satisfacer las necesidades del desarrollo:

“El éxito de los esfuerzos para impulsar el desarrollo económico social, depende en buena medida, de las posibilidades del sector público para satisfacer las necesidades de orden social que demanda la población y para continuar la labor de desarrollo de la infraestructura básica, llamada a impulsar y soportar el desenvolvimiento de las actividades económicas”⁸².

La defensa de un papel activo e irrenunciable del Estado en el desarrollo económico era complementado con la afirmación de que debía asumir, igualmente, un activo rol en la redistribución del ingreso.

Junto a lo anterior, se hacían explícitos los objetivos fiscales y de balanza de pagos que se buscaban alcanzar mediante la reforma:

“El presupuesto nacional para 1972 acusa un déficit significativo cuyo financiamiento no es posible ni aconsejable realizar mediante un mayor endeudamiento interno, por lo que se hace indispensable la captación de recursos tributarios adicionales. Por otra parte, la ex-

perencia de los últimos meses demuestra que el país carece de instrumentos adecuados que, con la oportunidad debida, puedan conjurar aumentos inusitados en los niveles de importaciones de artículos de consumo no esencial. Por esta razón, la reforma provee al gobierno central de una herramienta fiscal suficientemente flexible”⁸³.

En relación con el impuesto sobre las ventas, las reformas apuntaban a compatibilizarlo con el restablecimiento de los impuestos selectivos de consumo. Respecto de estos últimos, la reforma tributaria señalaba:

“Se establece un impuesto sobre el valor de las transferencias de las mercancías que queden comprendidas en la lista que al efecto elaborará el Poder Ejecutivo por conducto de los ministerios de Hacienda y de Economía, Industria y Comercio, sujeta a la aprobación previa del Banco Central de Costa Rica, la que entrará en vigencia mediante decreto ejecutivo. En la confección de la lista se deben observar los criterios siguientes:

- a. Que se trate de mercancías de consumo final y no de materias primas o de productos intermedios.*
- b. Que los productos sean de consumo prescindible o no esencial”⁸⁴.*

Para aplicar el impuesto se debía

partir de la base que señalaban los criterios siguientes:

“En la importación o internación de mercancías, adicionando al valor CIF aduana de ingreso, los derechos de importación y el impuesto de estabilización económica efectivamente pagados; y en la producción nacional, sobre el precio de venta al contado del fabricante”⁸⁵.

La tasa por cobrar no podría sobrepasar el 50 % del valor imponible. Lo más importante de la ley, en relación con los impuestos selectivos de consumo, era sin duda el gran poder de decisión que la Asamblea Legislativa transfería al Poder Ejecutivo:

“El poder ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio con la previa aprobación del Banco Central de Costa Rica, queda facultado para:

- a. Incluir en la lista nuevas mercancías o sucedáneas de las comprendidas en ella. . .*
- b. Eliminar mercancías comprendidas en la lista.*
- c. Modificar las tasas sin exceder el límite máximo que autoriza la presente ley.*
- d. Elevar la tasa máxima establecida en el artículo 11 hasta un 100 % en situaciones muy calificadas y con la previa aprobación del Consejo de Gobierno”⁸⁶.*

La crítica fundamental a la parte del proyecto referida a los impuestos selectivos de consumo provino de personeros vinculados a ANFE, para cuyos miembros eran inaceptables, ya que implicaba una renuncia a facultades propias de la Asamblea Legislativa a favor del Ejecutivo. Al respecto Alberto Di Mare señaló:

“(El) llamado impuesto selectivo de consumo. . . es un cheque firmado en blanco al poder ejecutivo para que mediante un decreto pueda establecer impuestos de consumo a como bien tenga. . . Y esto es lo que nos pretenden dar con este nuevo paquete de impuestos; que renunciemos a nuestra libertad, que renunciemos al derecho de tener representación para que se nos pueda cobrar un impuesto. Que entreguemos, y que entreguen los diputados sobre todo, porque ellos son los que están renunciando primariamente a su libertad y soberanía, la facultad de discutir los actos de gobierno pueda, en fin de cuentas, emitir leyes”⁸⁷.

En el mismo sentido, se expresó Constantino Láscaris, también de ANFE, quien afirmó que se entraba en una fase de despotismo, ya que, justamente:

“... la definición de despotismo consiste en que el ejecutivo fije impuestos”⁸⁸.

Resalta, nuevamente en las expresiones de ambos miembros, que el AN-

FE, desarrollaba una crítica que iba más allá, de las que emitían los sectores conservadores que tradicionalmente habían adversado al PLN. Prefiguraban estas posiciones aquellas que en el gobierno del presidente Rodrigo Carazo tendrían tanta significación en la dirección de la política económica. No implicaba, simplemente, una crítica a una carga impositiva que resultaba agobiante, sino que se criticaba el sentido mismo del pago de impuesto al afirmar también Alberto Di Mare:

“Es que todo el que gasta dinero ajeno —y el gobierno lo que gasta es dinero ajeno— lo dilapida”⁸⁹.

Se trataba en, consecuencia, de la reedición de posturas que asignaban a la actividad privada, en contraposición con la actividad del Estado, un carácter eficiente per se, y por tanto indispensable poner a disposición de la primera el máximo de recursos, con el fin de asegurar un rápido ritmo de crecimiento económico. Aun más, como se vería en los años posteriores, la crítica señalada no tenía como trasfondo sólo una concepción distinta respecto del papel del sector privado y público en la economía, sino que llevaba, en germen, una crítica al papel del acuerdo político democrático en el control de las leyes del mercado, al calificar como una forma de despotismo, la decisión de la Asamblea Legislativa, elegida libremente, de facultar al Ejecutivo, también elegido igual, para regular la aplicación de los impuestos selectivos de consumo. Se trataba, en suma, de una descalificación

del sistema democrático, en tanto éste interfería en el funcionamiento del mercado; lugar único en que se puede realizar plenamente la libertad de los individuos según el enfoque neoconservador⁹⁰.

La situación económica del país y la circunstancia de que eran justamente los sectores empresariales los que más disfrutaban del intervencionismo estatal, hizo que estos planteamientos no tuvieran gran acogida en ese momento. Más "razonable" resultaba para las diversas cámaras y asociaciones patronales, las críticas expuestas por Oscar Barahona Streber, que constituían simplemente un intento por optimizar la participación de esos sectores en un sistema, que a pesar de la crisis fiscal y externa, aparecía como bastante dinámica. Además, esta postura permitía entrar en negociaciones con el gobierno para tratar de limar las asperezas más inconvenientes desde el punto de vista del proyecto de reforma tributaria. El concepto de artículos "prescindibles o no esenciales" resultaba para Barahona demasiado amplio y subjetivo. Por otra parte, el impuesto no contribuía a eliminar eficazmente las presiones sobre la balanza de pagos, ya que su efecto estaba muy mediatizado y sobre todo porque:

"El problema de la balanza de pagos sólo podrá resolverse eliminando las excesivas liberalidades en la concesión del crédito, que alguien con mucha razón ha calificado de 'galopante'. . . y (además) lo que

*procede es fomentar las exportaciones en forma intensiva"*⁹¹.

El impuesto al consumo se criticaba, también, tanto por la izquierda como por las posiciones conservadoras debido a su carácter regresivo y a su probable impacto inflacionario. Sin embargo, en este orden de cosas, el aspecto más significativo del debate era la idea de que la solución a los problemas de la balanza de pagos no radicaba tanto en medidas coyunturales y empiristas que buscaran solucionarlo mediante restricciones sobre las importaciones sino que a través del fomento de las exportaciones. Esta idea fue retomada por **La Nación** en el editorial del 19 de enero de 1972. La idea general era compartida por los personeros del gobierno; de hecho en 1972 se tomarían importantes medidas tendientes a fomentar las exportaciones, como la creación de los Certificados de Abono Tributario (CAT)⁹². Sin embargo, tal política no podía solucionar ni los problemas de la balanza de pagos ni los fiscales en un corto plazo.

No obstante, sería la reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta la que concentraría la atención y en torno a la cual se realizaría el proceso típico de negociaciones. La ley fijaba montos de rentas presuntas de profesionales, tasas según montos de rentas presuntas por propiedad de bienes inmuebles, se incrementaban los montos de los deducibles, se incrementaba el monto mínimo para estar obligado a realizar la declaración sobre la renta. En relación con las

empresas se fijaban las tasas progresivas sobre las utilidades.

Oscar Barahona, en el artículo arriba citado, señaló como problemas principales de esta reforma, el hecho de que no previera un trato preferencial para el sector agrícola, turismo y exportación, pues no incentiva a la reinversión. Por otra parte, criticaba el proyecto que implicaba una doble imposición para el caso de los dividendos. Ello llevó a que en el dictamen de mayoría se adicionara un punto al artículo 6, complementado, finalmente, por una frase (subrayada) que explícitamente eliminaba tal posibilidad. En definitiva, al respecto la ley diría lo siguiente:

“Artículo 6. No forman parte de la renta bruta:

5) Las sumas percibidas por el contribuyente, cuyos montos sean considerados como dividendos según lo dispuesto en el artículo 63, o que no sean reconocidos como deducibles para determinar la renta imponible de la empresa, negocio o explotación que las paga o acredita”⁹³.

El proyecto inicial contemplaba, además, que los deudores retuvieran un 10 % del interés para pagarlo directamente al fisco.

Esta medida —no obstante de haber podido constituir un significativo aporte de contribuyentes que en general disfrutaban de alta rentabilidad, con la ventaja adicional que proporcionaba un

mecanismo de control tendiente a disminuir la evasión— fue eliminada en la versión final de la ley. Por el señalamiento de Barahona, respecto de que la ley no determina estímulos a la reinversión, fueron introducidas las siguientes modificaciones:

1. La tasa aplicada sobre la renta líquida obtenida por sociedades de hecho o de derecho, así como en el de patrimonios hereditarios indivisos y en el de fideicomisos o encargos de confianza se rebajó en un 5 % en todos los tramos quedando como sigue:

*“Hasta ₡ 50.000 un 5 % anual.
Sobre el exceso de ₡ 50.000 hasta ₡ 180.000 un 20 % anual.
Sobre el exceso de ₡ 180.000 hasta ₡ 1.000.000 un 35 % anual.
Sobre un exceso de ₡ 1.000.000 en adelante un 40 % anual”⁹⁴.*

2. Para aducir su conveniencia, por la efectiva capitalización y como forma de coadyuvar en la formación de un mercado de valores, se agregó el párrafo siguiente:

“En ningún caso corresponde practicar la retención ni pagar el impuesto, cuando se distribuyan dividendos en acciones nominativas o al portador de la propia sociedad que los paga”⁹⁵.

Estas concesiones reflejaron la fuerte oposición de los grupos empresariales que, a través de múltiples declaraciones tanto en la prensa como frente a

la Asamblea Legislativa, hicieron presente su disconformidad con la aplicación de nuevos o mayores impuestos. La eliminación del párrafo que obligaba a la retención del 10 % de los intereses por pagar, puede considerarse como un intento de moderar las contradicciones entre el partido de gobierno y las financieras privadas, las cuales se habían agudizado en virtud de la discusión en torno a la ley de regulación de las financieras, que terminaría siendo aprobada a mediados de 1972 ⁹⁶.

Por otra parte se determinó que:

“Toda sociedad domiciliada en el país, que pague o acredite dividendos de acciones nominativas o participaciones sociales a socios que sean personas físicas, también domiciliadas en el país está obligada

a retener el 5 % de tales sumas. . . Los emisores, agentes pagadores, sociedades anónimas u otras entidades públicas o privadas, que paguen o acrediten rentas de títulos, no exentas del impuesto por ley especial, de cédulas, bonos de toda clase, acciones al portador y demás valores no nominativos, deben retener el 5 % de esas sumas” ⁹⁷.

La versión final de la ley aparecía bastante suavizada en relación con lo señalado en el dictamen de mayoría, en el cual se recomendaba un 10 % respecto del primer concepto y un 15 % del segundo. Se perdía así una importante posibilidad de revertir, parcialmente, el carácter extremadamente regresivo del sistema impositivo, sustentado especialmente en impuestos indirectos. Lo anterior resultaba aun más grave



si se considera que la tasa del 5 % se fijaba sin considerar el número ni valor de las acciones en posesión del contribuyente. Por consiguiente, el propietario de una acción pagaría en la misma proporción que el propietario de miles de acciones.

Lo señalado variaba en parte en relación con los pagos al exterior, sobre los cuales la reforma agregaba a la Ley de Impuesto sobre la Renta el artículo siguiente:

“Art. 64. —Salvo lo dispuesto en el artículo 63 de esta ley, toda persona natural o jurídica que pague o acredite rentas de fuentes costarricenses a personas domiciliadas en el exterior, debe retener sobre el producto bruto las cantidades que resulten de aplicar los porcentajes que se indican a continuación. . . 2) 15 % sobre los pagos o créditos por concepto de dividendos o participaciones sociales y cualquier otra forma de retribución a capitales extranjeros que operen en el país, excepto las remesas por reaseguros cedidos. . . 3) 10 % sobre a— Los pagos o créditos de intereses de depósitos o préstamos de dinero, de título o de bonos y de comisiones sobre préstamos”⁹⁸.

La introducción de este artículo causó ácidas críticas por parte de diferentes sectores, Oscar Barahona, en el artículo citado criticó la “discriminación” de que era objeto el capital ex-

tranjero, al señalar que ello desestimularía la llegada de capitales sanos. En una publicación de ANFE se afirmaba que la reforma:

“... ahuyenta los recursos foráneos que tanto necesitamos”⁹⁹.

Por último, el periódico *La Nación*, en su editorial, insinuaba que la reforma tributaria contradecía sus objetivos, ya que afectaría negativamente la situación de la balanza de pagos al desalentar la venida de inversiones extranjeras, las cuales desempeñaban un papel crucial en el desarrollo de industrias de exportación¹⁰⁰. La versión final de la ley mantuvo, sin embargo, lo esencial de la propuesta.

De esta manera, a pesar de la activa oposición por parte de grupos empresariales y a pesar de la introducción de algunas modificaciones, el gobierno logró alcanzar, en lo fundamental, los objetivos propuestos. Ello permitía continuar la política diseñada, en cuanto a la expansión de los gastos sociales, de la inversión pública, sin que fuesen necesarias restricciones drásticas en la política crediticia respecto del sector privado.

4. La situación fiscal y la evolución económica en los dos últimos años de la administración del presidente José Figueres

En los años 1972 y 1973, la economía costarricense presentó un alto grado de dinamismo. El PIB creció en

un 8,2 0/o en 1972 y en un 7,7 en 1973, ambas cifras a precios constantes. El valor de las exportaciones experimentó un crecimiento extraordinario de 24,63 0/o al pasar de 225.3 millones de dólares en 1971 a 280.8 millones en 1972. En 1973, por su parte, las exportaciones alcanzaron una cifra de 344,5 millones de dólares lo que implicó una tasa de crecimiento de 22,68 0/o respecto del año anterior. A pensar del importante crecimiento del PIB en 1972, el gobierno logró reducir la tasa de incremento de las importaciones, por la aplicación de los recién aprobados impuestos al consumo, por la aplicación de una política más restrictiva en lo crediticio y por la reducción progresiva de la lista de bienes considerados indispensables que tenían derecho a la obtención de divisas al precio oficial. Al respecto el Banco Central señaló lo que sigue:

“La lista de importaciones esenciales se redujo en el transcurso de 1972 de un 89 0/o a un 66 0/o del total de compras foráneas, aproximadamente, con las reformas de febrero y septiembre, para quedar finalmente, en alrededor de 31 0/o de las mismas al concluir el año 1973”¹⁰¹.

Por las mismas razones, entre enero y junio de 1973, las importaciones presentaron un incremento de apenas 5,2 0/o, el incremento semestral más bajo de esos últimos años. Sin embargo, la crisis del petróleo —y, en general, del mercado de materias primas industria-

les— y posiblemente, las expectativas crecientes de que se reunificaría el mercado cambiario, con base en el precio del dólar en el mercado libre, provocaron un impresionante crecimiento de las importaciones en el segundo semestre, el cual implicó una tasa de incremento de 22,12 0/o. El proceso vivido en el segundo semestre, si bien presentaba una cierta continuidad respecto del desarrollo anterior, caracterizado por un déficit permanente en la balanza comercial, constituía un hito en el desarrollo económico del país que exigiría la realización de importantes ajustes en 1974.

En cuanto a los ingresos, si bien como resultado de la reforma tributaria en 1972, complementado por la decisión gubernamental a principios de 1973 —de calcular los montos a pagar por concepto del cobro de los derechos de aduana con base en el tipo de cambio libre, *experimentaron un incremento de 33,2 0/o*— se mostraron nuevamente incapaces de hacer frente al crecimiento de los gastos. De esta manera, a pesar de la reforma tributaria de 1972, la estructura impositiva seguía resultando incapaz de cumplir su función de financiar los rubros fundamentales del gasto del gobierno central.

La evolución de la situación fiscal, por otra parte, muestra un crecimiento muy dinámico del gasto en especial en el año 1973. Ello se explica en buena medida por la compra que realizó el gobierno de acciones de CODESA y por la subvención especial al SNAA. Ambos gastos resultaban coherentes con la po-

CUADRO 3. GOBIERNO CENTRAL: GASTOS TOTALES, INGRESOS CORRIENTES, DEFICIT FINANCIERO Y RELACION PORCENTUAL RESPECTO DEL PIB A PRECIOS DE COMPRADOR. (CIFRAS ABSOLUTAS EN MILLONES DE COLONES). 1970-1973

<i>Años</i>	<i>Gastos totales (1)</i>	<i>Ingresos corrientes (2)</i>	<i>Déficit financiero (3)</i>	<i>(1) %/ del PIB</i>	<i>(2) %/ del PIB</i>	<i>(3) %/ del PIB</i>
1970	974.6	883.2	91.4	14,9	13,5	1,4
1971	1.247.3	909.5	337.8	17,5	12,7	4,7
1972	1.413.8	1.041.2	372.6	17,2	12,7	4,5
1973	1.866.6	1.386.9	479.7	18,4	13,6	4,7

FUENTE: OFIPLAN. Evolución socioeconómica de Costa Rica.

lítica de Liberación Nacional de impulsar un papel más activo del Estado en lo económico y social.

Por otra parte, se mantenía el carácter esencialmente regresivo de la estructura tributaria al constituir los im-

puestos indirectos más de las 3/4 partes de los ingresos tributarios totales. Sin embargo, como se ha señalado, esta situación se revertiría en parte al considerar el impacto redistributivo del gasto ¹⁰².

1. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. **Evolución socioeconómica de Costa Rica, 1950-1980**. EUNED. San José. 1982. p. 46.
2. Anabelle Ulate y Ennio Rodríguez. *Costa Rica en los años ochenta: un caso de estrangulamiento externo. Antecedentes y perspectivas*, en Jorge Rovira (comp.). **Costa Rica Hoy: la crisis y sus perspectivas**. EUNED. San José. 1983. p. 163.
3. El entonces presidente José Joaquín Trejos explicaba la política de su gobierno de la manera siguiente: "La producción nacional sólo aumenta en virtud del trabajo de nuestros hombres y mujeres y el valor de ella es tanto mayor cuanto mejor calificado sea ese trabajo. Si el aumento del producto nacional se obtuviese simplemente aumentando el crédito bancario interno, realizando toda la emisión monetaria que para ello se requiriese, toda la problemática del desarrollo económico carecería de sentido y, en consecuencia, tampoco existirían los problemas sociales. ¡Bastaría emitir dinero para resolverlos!... el total de los gastos fiscales había venido creciendo más rápidamente que los ingresos fiscales corrientes, agravando así, en consecuencia, las necesidades de financiamiento extraordinario para cubrir aquellos gastos corrientes; y la reversión hacia tendencias favorables que tuvo lugar cuando las prácticas hacendísticas, dañinas por sus efectos sobre la balanza de pagos y sobre la moneda, que se habían usado para financiar gastos no cubiertos por ingresos fiscales corrientes, fueron sustituidas por medidas sanas que no producen esos efectos nocivos aunque de momento la disciplina requerida para implantarlas resulte desagradable". José Joaquín Trejos. **Ocho años en la política costarricense**. Tercer tomo. Editorial Hombre y Sociedad. San José. 1974. pp. 345-347.
4. José Figueres. Mensaje inaugural. **La Nación**. 9-5-1970. p. 34.
5. **Id.**
6. José Figueres. Texto del Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa. **La Nación**. 3-5-1971. p. 4.
7. En relación con este tema ver Ana Sojo. **Estado empresario y lucha política en Costa Rica**. EDUCA. San José. 1984. pp. 123 y ss.
8. Cit. por Ana Sojo. **Op. cit.** p. 124.
9. José Figueres. Texto. **Op. cit.** p. 2.
10. Ver Ana Sojo. **Op. cit.** cap. 3.
11. CEPAL. *Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de los problemas y del desarrollo de América Latina*, en Héctor Assael (comp.). **Ensayos de política fiscal**. Lecturas N^o. 2. Fondo de Cultura Económica. Méjico. 1975. (Primera reimpresión). p. 103.
12. **Id.**
13. Ricardo Ffrench-Davis. **Políticas económicas en Chile**. Ediciones Nueva Universidad. Santiago. 1973. pp. 252 y 329.
14. Las cifras correspondientes a Méjico y Argentina provienen de CEPAL. **Id.**
15. Ricardo Ffrench-Davis. **Op. cit.** pp. 252 y 329.
16. Instituto de Investigaciones Económicas y Escuela de Ciencias Económicas y Sociales. **Estudio del Sector Público**. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. San José. 1962. p. 53.
17. Banco Central de Costa Rica. **Memoria Anual 1969**. Tomo 1. La economía nacional. San José. 1970. p. 248.
18. Contraloría General de la República. **Memoria Anual 1970**. San José. 1970. pp. 16-23.
19. Banco Central de Costa Rica. **Memoria Anual 1971**. Tomo 1. La economía nacional. San José. 1972. p. 27.

20. Id. p. 222 y Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN). **Op. cit.** p. 333.
21. Contraloría General de la República. **Op. cit.** Parte tercera. Información Estadística Financiera del Sector Público. Cuadro N^o. 32.
22. La información proviene de OFIPLAN. **Op. cit.** p. 333 y de Contraloría General de la República. **Op. cit.** pp. 11-14.
23. Frase del presidente José Joaquín Trejos, refiriéndose a la política aplicada durante su gobierno. José Joaquín Trejos. **Op. cit.** p. 352.
24. José Figueres. Mensaje Inaugural. **Op. cit.**
25. Proyecto de Ley para la Fundación del Instituto Mixto de Ayuda Social. **La Nación.** 1-7-1970. p. 4.
26. Susanne Jonas Bodenheimer. *El Mercomún y la ayuda norteamericana*, en Rafael Menjívar (comp.). **La inversión extranjera en Centroamérica.** EDUCA. San José, 1974. pp. 105 y ss.
27. Id. p. 106.
28. Id. p. 116.
29. Ver opiniones de Omar Dengo Obregón, Gerente del Banco Central de Costa Rica, y de Jorge Sánchez Méndez, Viceministro de Industrias, en Protocolo de San José discutido en mesa redonda. **La Nación.** 3 de julio de 1970. p. 2.
30. Opiniones de Jenaro Valverde Marín. **Id.**
31. Consideraciones de José Miguel Alfaro. **Id.**
32. Cit. por Susanne Bodenheimer. **Op. cit.** p. 117.
33. **La Nación.** 4 de julio de 1970. p. 2.
34. En esta dirección apuntaban las declaraciones de Jenaro Valverde, diputado del Partido Liberación Nacional: "Protocolo de San José será un impuesto permanente con el fin de proporcionarle mayores ingresos al fisco". **La Nación.** 23 de julio de 1970. p. 18.
35. Ver declaraciones en **La Nación.** 14 de agosto de 1970. p. 18.
36. Estas observaciones habían sido recogidas en **La Nación.** 8 de julio de 1970. p. 18.
37. Nos referimos a los proyectos de universalización del Seguro Social, de fundación del Instituto Mixto de Ayuda Social, etc.
38. **La Nación.** 9 de agosto de 1970. p. 18.
39. Declaraciones de Oscar Muñoz Vargas, en Protocolo de San José discutido. . . **Op. cit.**
40. **La Nación.** 2 de julio de 1970. p. 16.
41. Editorial de **La Nación** del 14 de agosto de 1970. p. 14.
42. En el curso de la década del 70 grupos conservadores empiezan a plantear la hipótesis de que los problemas presupuestarios y en general los desequilibrios económicos no pueden ser resueltos con medidas de corto plazo, ya que responden a problemas profundos propios del modelo de desarrollo y de las características que asume el intervencionismo estatal. En este contexto, surgirán propuestas de transformación radical de la estructura económica y de reducción del tamaño del Estado. Para una caracterización de estos planteamientos en el ámbito latinoamericano ver Alejandro Foxley. **Experimentos neoliberales en América Latina**, en Colección Estudios Cieplan. N^o. 7 (número especial). Santiago, Marzo, 1982; y los artículos de Samuel Lichtensztejn en la **Revista Economía de América Latina** del CIDE en especial. De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste, en **Economía de América Latina.** N^o. 11. CIDE. Méjico, 1^{er}. semes. 1984.
43. La renuncia del Ministro fue interpretada por **La Nación** en el contexto de una supuesta creciente descoordinación en el gobierno de la manera siguiente: "No es peregrino suponer que la responsabilidad sobre la falta de coordinación que caracteriza a estos seis meses de jornada recaiga sobre la rivalidad o lucha interna que se advierte en el seno del gobierno, cuyos dos polos serían el partido representado por el sector parlamentario y el presidente Figueres y su gabinete. . . El partido, jefado por quienes ocupan puestos claves en el grupo

- parlamentario, no estuvo nunca conforme con el nombramiento del Lic. Barahona Streber, ni con su política fiscal. Hizo ver esta disconformidad en forma terca y cada vez más tenaz, hasta conseguir la rectificación que perseguía en ambos frentes. La consecuencia de esto es entonces, que ahora estamos más lejos que nunca del equilibrio fiscal. . .". Editorial: El Presidente Figueres y la fracción parlamentaria del partido. **La Nación**. 24 de noviembre de 1970. p. 14.
44. José Figueres. Estamos más cerca que nunca del equilibrio fiscal. **La Nación**. 21 de noviembre de 1970. p. 2.
 45. Las normas relativas al doble tipo de cambio aparecieron en **La Nación**. 2 de junio de 1971. pp. 4 y 8.
 46. Comparaciones económicas. **La Nación**. 1 de marzo de 1971. p. 14.
 47. Claudio Volio. Aumento del crédito se basó en el crecimiento económico, en **La Nación**. 11 de marzo de 1971. p. 5.
 48. _____. Fijar y orientar el crédito es el deber del Banco Central, en **La Nación**. 13 de marzo de 1971. p. 13.
 49. Ver **La Nación**. 2 de junio de 1971. pp. 4 y 8.
 50. Editorial: El doble tipo de cambio. **La Nación**. 20 de junio de 1971. p. 14.
 51. Id.
 52. José Joaquín Trejos. Nadie sabe a dónde vamos, en **La Nación**. 25 de junio de 1971. p. 28.
 53. José Joaquín Trejos. Para fortalecer el colón hay que corregir el despilfarro, en **La Nación**. 27 de junio de 1971. p. 48.
 54. Editorial: El doble tipo de cambio. . . **Op. cit.**
 55. Oscar Barahona Streber. Serie de tres artículos sobre la situación de la economía nacional, publicados los días 8, 9 y 10 de julio en **La Nación**. Jaime Solera. Ilegales e innecesarios los recargos cambiarios, en **La Nación**. 8 de julio de 1971. p. 4.
 56. Los recargos cambiarios fueron explicados de la siguiente manera: "a partir del 12 de julio entraron en vigor cuatro categorías de artículos de importación, las cuales se gravaron con niveles graduados de sobrecosto. En la clase denominada preferencial se incluyeron además de los bienes más esenciales para la vida económica del país, la totalidad de las importaciones de Centroamérica, autorizándose los pagos al tipo oficial de 6,65 colones por dólar sin recargo alguno; los artículos menos esenciales quedaron en las categorías primera y segunda (listas B y C), para las cuales se establecieron recargos cambiarios del 15 % y 30 % sobre el tipo oficial. En una cuarta categoría se agruparon los artículos suntuarios que debían suplirse de divisas del mercado libre de cambios para sus pagos al exterior". Banco Central de Costa Rica. **Memoria Anual 1971**. p. 86.
 57. Declaración de la Asociación Nacional de Fomento Económico y de seis cámaras empresariales, en **La Nación**. 8 de agosto de 1971. p. 36.
 58. Id.
 59. Id.
 60. Ana Sojo. **Op. cit.** p. 117.
 61. Banco Central de Costa Rica. Era urgente tomar una medida para contener importaciones, en **La Nación**. 2 de julio de 1971. pp. 6 y 8.
 62. Desde 1970 se venía discutiendo en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley destinado a incrementar el control sobre las financieras privadas. Para un detallado análisis del proceso de aprobación del proyecto y de su importancia ver Ana Sojo. **Op. cit.** cap. 3.
 63. Banco Central de Costa Rica. **Op. cit.** p. 8.
 64. Banco Central de Costa Rica. **Memoria Anual 1971**. pp. 141, 142.
 65. Claudio Volio, Gerente del Banco Central de Costa Rica. Carta dirigida al Presidente de la República solicitando la aprobación de los recargos cambiarios, en **La Nación**. 8 de julio de 1971. p. 4.
 66. Jaime Solera. **Op. cit.**

67. A esta propuesta se hizo referencia en el artículo: Empresa privada contra moción del Legislativo, en **La Nación**. 7 de agosto de 1971. p. 6.
68. **Id.**
69. **Id.** Ver además, Declaración de ANFE y seis cámaras empresariales, en **Op. cit.**
70. Banco Central de Costa Rica. Era urgente. . . **Op. cit.** p. 8.
71. Declaraciones de Fernando Naranjo. Alarde de improvisación en gobierno y Banco Central, en **La Nación**. 7 de julio de 1971. p. 6.
72. Juan Rafael Arias Trejos. Elevado cambio no frenará importaciones suntuarias, en **La Nación**. 9 de julio de 1971. p. 8.
73. **Id.**
74. Declaración al término de la Reunión Conjunta de Ministros de Economía de Centroamérica y del Consejo Monetario Centroamericano, en **La Nación**. 9 de julio de 1971. p. 6.
75. Sobre la importancia y repercusiones de esas medidas para el Mercado Común Centroamericano, ver Eduardo Lizano. **Cooperación monetaria e integración económica en el Mercado Común Centroamericano**. CEMLA. Méjico. 1978. pp. 129 y ss.
76. Declaración al término. . . **Op. cit.**
77. Este tema ha sido desarrollado por Ana Sojo. **Op. cit.** pp. 147 y ss.
78. Declaración de ANFE y seis. . . **Op. cit.**
79. Banco Central de Costa Rica. Respuesta a declaración de varias cámaras empresariales, en **La Nación**. 18 y 19 de agosto. Ver segunda parte, en **La Nación**. 10 de agosto de 1971. p. 6.
80. Jenaro Valverde Marín. La simple emisión de colones no es sinónimo de reducción, segunda parte, en **La Nación**. 9 de enero de 1972. p. 8.
81. Para la definición de los conceptos de capitalismo de Estado transitivo y no transitivo ver Ana Sojo. **Op. cit.** cap. 1. Sobre los conflictos en torno al proyecto de ley para regular las financieras privadas, ver el cap. 3 de la misma obra.
82. Proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Alcance 125 a **La Gaceta** N^o. 235. 25 de noviembre de 1971.
83. **Id.**
84. Ley de Reforma Tributaria, en **Colección de Leyes y Decretos**. 1^{er}. semestre 1971. p. 366.
85. **Id.** p. 367.
86. **Id.** p. 368.
87. Alberto Di Mare. Reformas tributarias son un cheque en blanco al Ejecutivo, en **La Nación**. 26-1-1972. p. 4.
88. Constantino Láscaris. La división de poderes y el derecho de fijar impuestos, en **La Nación**. 13-2-1972. p. 68.
89. Alberto Di Mare. **Op. cit.**
90. Para una excelente crítica de este enfoque ver Norbert Lechner. **El proyecto neoconservador y la democracia**, en Daniel Camacho y otros. **Autoritarismo y alternativas populares en América Latina**. FLACSO. San José. 1982.
91. Oscar Barahona Streber. Apoyo reforma integral y justa, en **La Nación**. 9-1-1972. p. 8.
92. Sobre el significado de los CAT, ver Guillermo Zúñiga. **La Costa Rica de hoy: crisis y política económica**. UNAM. 1980. p. 249.
93. Ley de Reforma Tributaria, en Colección. . . **Op. cit.** p. 371.
94. **Id.** p. 372.
95. **Id.** p. 376.
96. Sobre esta ley ver Ana Sojo. **Op. cit.** cap. 3.
97. Ley de Reforma Tributaria, en Colección. . . **Op. cit.** p. 375.
98. **Id.** pp. 376-377.

99. ANFE. Impuesto sobre la renta, en **La Nación**. 10-1-1972. p. 15.
100. Editorial: Fomento a las exportaciones y reforma tributaria, en **La Nación**. 18-1-1972. p. 14.
101. Banco Central de Costa Rica. **Memoria Anual 1973**. San José. 1974. p. 66.
102. Federico Herschel. **Incidencia fiscal y distribución del ingreso en Costa Rica**. Ministerio de Hacienda de Costa Rica y CEPAL. Julio de 1977. Volumen 2.