

DECIMONOVENO INFORME
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Finanzas del Sector Público y solvencia del Estado

Investigador:

Rudolf Lücke Bolaños
IICE-UCR

Setiembre, 2013



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XIX Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	1
Apremiante situación fiscal afecta objetivos de largo plazo	1
Inflexibilidad del gasto corriente y decrecimiento en el gasto en capital	9
Resultado fiscal presiona niveles de deuda interna y ante la ausencia de una reforma fiscal se opta por emitir deuda externa	12
Incremento permanente y no cíclico del gasto del Gobierno Central fue financiado mediante endeudamiento, primero interno y actualmente externo	14
¿Es sostenible la situación fiscal del Gobierno Central?	15
¿Es solvente el Gobierno Central?	21
Hallazgos y conclusiones	22
Bibliografía	26

RESUMEN EJECUTIVO

Descriptor: Finanzas Públicas, Déficit Fiscal, Gobierno Central, Deuda pública, pobreza, desigualdad, solvencia.

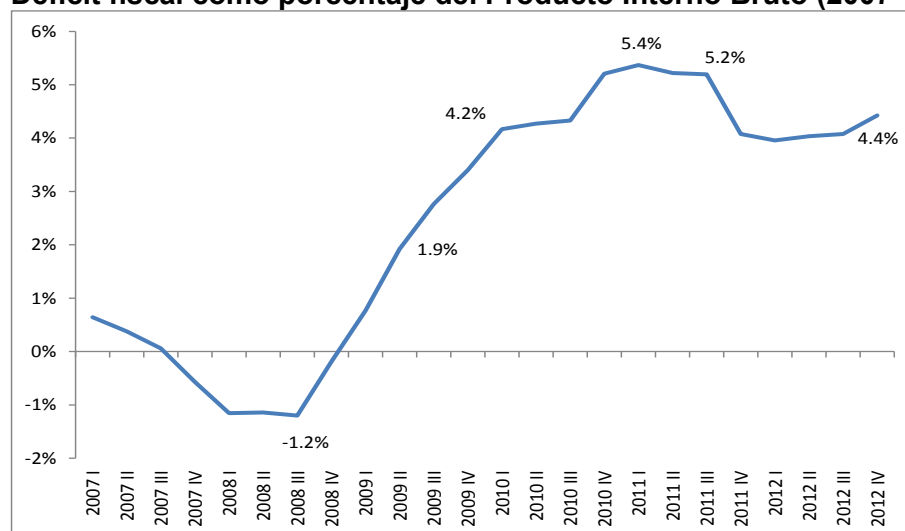
Apremiante situación fiscal afecta objetivos de largo plazo

El déficit fiscal ha sido uno de los principales desequilibrios macroeconómicos de los últimos años.

Este resultado en las finanzas del Gobierno Central se ha tendido a agudizar desde el momento en que los gastos del Gobierno Central se incrementaron como medida de política ante la crisis del bienio 2008/2009.

Gráfico 1

Déficit fiscal como porcentaje del Producto Interno Bruto (2007 - 2012)

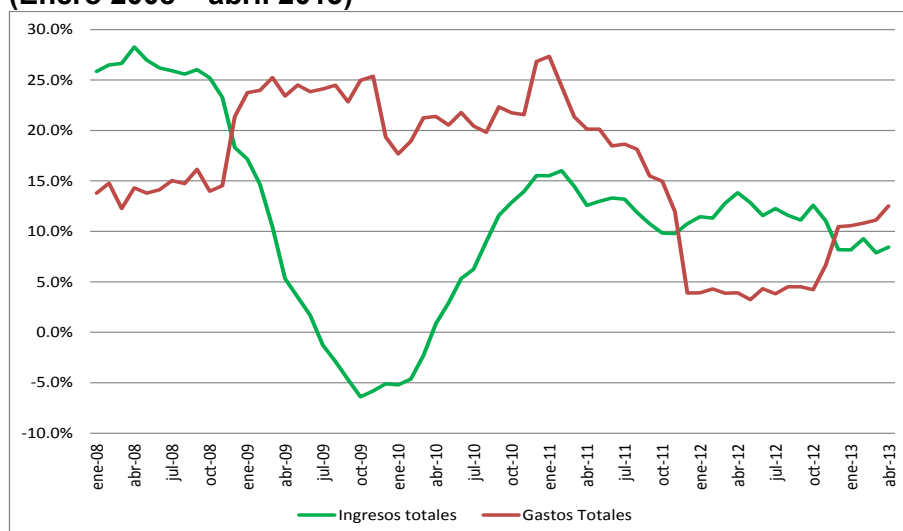


Fuente: IICE con datos del Banco Central

A pesar de ello existen efectos de largo plazo sobre los ingresos del Gobierno Central que no ayudan a reducir el déficit. Entre estos se encuentran la profunda desgravación arancelaria de las últimas dos décadas, y la ausencia de una reforma fiscal.

Entre el primer trimestre del 2008 y el primer trimestre del 2013 los ingresos del Gobierno Central crecieron en un monto igual a la mitad del ingreso del 2008, mientras que los gastos crecieron en un monto igual al doble del gasto del 2008. En caso de seguir esta fórmula durante otros cinco años, el ingreso percibido por el Gobierno Central no cubriría ni la mitad de los gastos.

Gráfico 2
Tasa de crecimiento interanual del ingreso y gasto acumulado
(Enero 2008 – abril 2013)

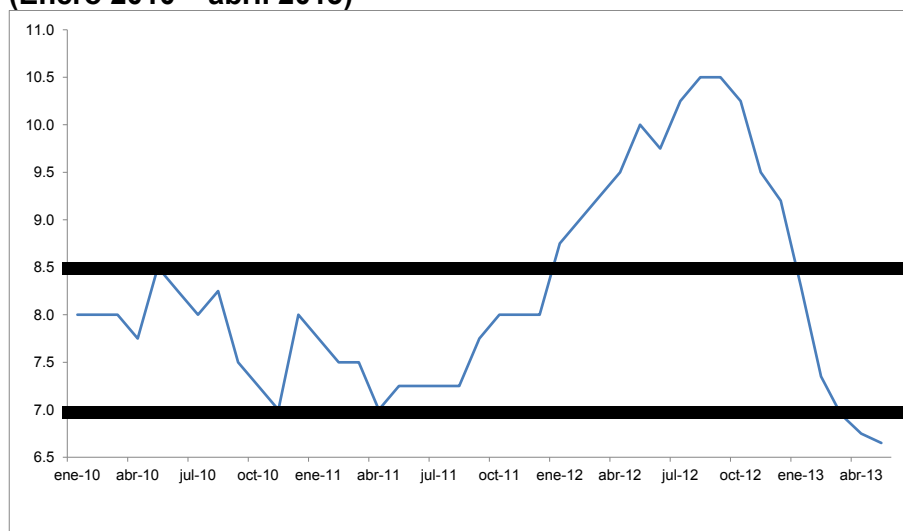


Fuente: IICE con datos del Banco Central

Durante el año 2012 se generó una mayor presión sobre las tasas de interés, las cuales se incrementaron, dejando de lado la zona de confort (alrededor del 8%) que se había generado desde finales del 2009.

Parte de este incremento es producto de la mayor demanda de dinero por parte del Gobierno Central, el cual desde el tercer trimestre del año 2009 tuvo que suplir su déficit primario colocando deuda en el mercado interno.

Gráfico 3
Tasa básica pasiva y rango observado para los años 2010 y 2011
(Enero 2010 – abril 2013)



Fuente: IICE con datos del Banco Central

Ante la ausencia de una reforma fiscal, como medida de enfriamiento del mercado de fondos prestables doméstico, y aprovechando las bajas tasas de interés internacionales, el Gobierno Central decide emitir títulos de deuda externa (eurobonos).

Durante el año 2012 se observa una mayor contención del gasto por parte del Gobierno Central, pues este creció interanualmente en promedio un 4% hasta el mes de septiembre, dato que durante el 2010 y 2011 supera el 20% en promedio. Esta disminución en la tasa de crecimiento del gasto del Gobierno Central se encuentra relacionada a la contención del crecimiento del Gasto Social, el cual paso de crecer un 21% en el año 2010 en términos reales a crecer un 5% en el año 2011 y 2012.

El componente de educación, es el que más absorbe del componente de gasto social (más de un 55%), seguido por el componente de protección social¹, el cual corresponde al 34% del Gasto Social. Ambos rubros redujeron su tasa de crecimiento real, aportando a la mencionada contención del gasto del Gobierno Central.

Para el último trimestre del 2012 y primero del 2013 pareciera revertirse la tendencia, pues el gasto creció interanualmente más del 10%, siendo el dato de abril del 2013 de un 12,5%. (Véase gráfico 2)

Este crecimiento del 12% en el gasto del Gobierno Central durante el último trimestre del 2012 y primero del 2013 es producto de una expansión del gasto en transferencias corrientes y de capital al sector público así como en el pago de intereses de la deuda interna.

Aunado a este incremento del gasto del Gobierno Central también se registra una disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos del Gobierno Central, lo anterior genera presiones al resultado financiero del Gobierno, máxime que el crecimiento económico estimado para el 2013 es levemente menor al registrado en el año 2012.

La composición del ingreso corriente del Gobierno Central, muestra que a partir del año 2010 se da una mayor participación del ingreso no tributario dentro del ingreso total especialmente en el rubro de transferencias.

Dicho incremento se debe al esfuerzo que ha realizado el Gobierno por capturar los recursos que se mantienen ociosos en el sector público, haciendo que le sean transferidos mayores recursos a la caja única del Estado.

Estos recursos tienen como fin financiar el déficit fiscal de Gobierno Central sin tener un impacto directo sobre el ingreso monetario de los consumidores. No obstante si existe un costo de oportunidad que afecta directamente a los

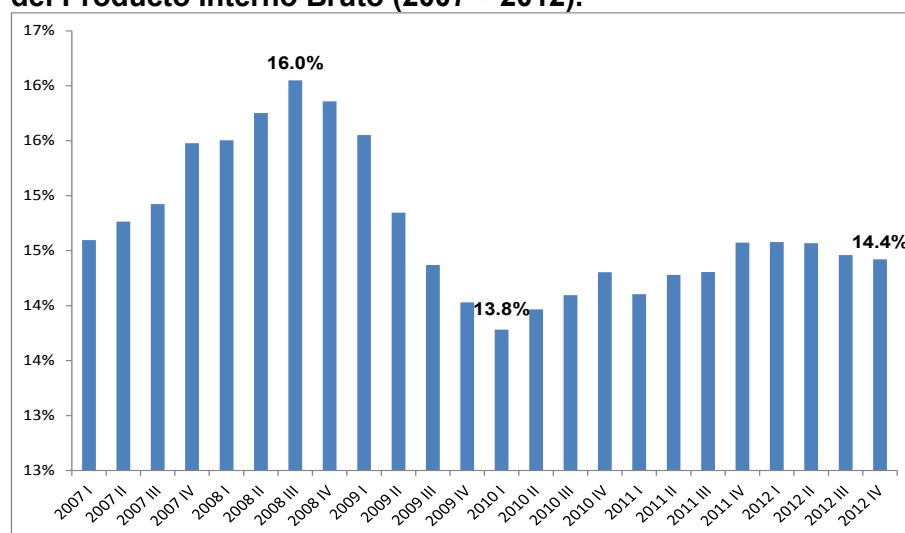
¹En el cual los dos rubros más significativos son la asignación a los Regímenes de pensiones (¢627 mil millones) y la transferencia a FODESAF (¢188 mil millones).

consumidores que no perciben los bienes y servicios que iban a ser desarrollados por el Sector Público con estos recursos ya que si fueron entregados por el Gobierno Central respondían a un objetivo del plan operativo de la institución que por una u otra razón no se llevó a cabo.

El crecimiento interanual del ingreso tributario real del Gobierno Central es negativo desde finales del año 2009 hasta el tercer trimestre del año 2010, posteriormente para finales del 2010 y durante todo el año 2011 se da un crecimiento de los ingresos reales más estable, en el orden del 4,7%, cifra que llega a ser del 8% para mediados del año 2012, no obstante esta tasa de crecimiento no se sostiene en el tiempo y cierra el año con un crecimiento real interanual del 3,9%, el cual continua disminuyendo durante el año 2013 hasta llegar a ser del 2,8% al mes de abril del 2013.

Gráfico 4

Evolución trimestral de los ingresos totales del Gobierno Central como porcentaje del Producto Interno Bruto (2007 – 2012).



Fuente: IICE con datos del Banco Central

El crecimiento negativo de los ingresos registrado durante el periodo 2009-2010, generó que el ingreso total del Gobierno Central pasara de representar un 15% del PIB entre el año 2006 y 2008 a representar un 14,6% del PIB entre el año 2009 y 2011, para posteriormente caer levemente al 14,4% para el año 2012.

¿Podría ser capaz el Gobierno Central de cumplir objetivos de largo plazo en términos de desarrollo humano con estos niveles de carga tributaria?

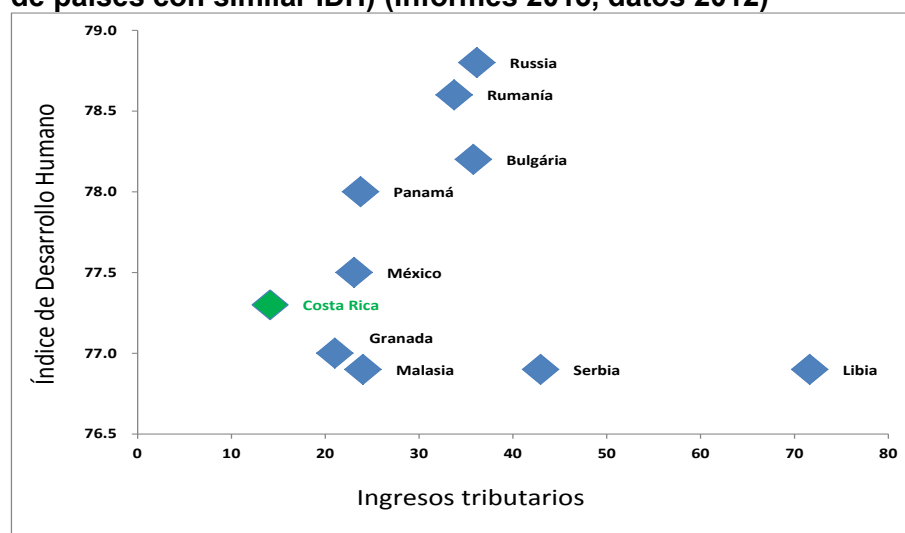
Si comparamos la carga tributaria en Costa Rica con la de los países que se encuentran con un Índice de Desarrollo Humano similar al de Costa Rica, resalta el hecho de que los países más inmediatos como México, Panamá, Granada y

Malasia poseen cargas tributarias superiores, y si analizamos los diez países más cercanos vemos que Costa Rica es el de menor carga tributaria².

Lo anterior es un indicio de que para lograr mejorar la solvencia del estado y por ende promover acciones necesarias en materia de desarrollo humano se necesitan mayores niveles de recaudación por parte del Gobierno Central. (Véase Gráfico 5)

Gráfico 5

Índice de desarrollo humano e ingreso tributario como porcentaje del PIB (selección de países con similar IDH) (Informes 2013, datos 2012)



Fuente: IICE con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional

Quedando claro la insuficiencia de ingresos en el Gobierno Central, la pregunta que surge es ¿qué nos ha sucedido con el ingreso? además de la clara ausencia de un plan fiscal, ¿ha cambiado algo?

Con respecto a la estructura del ingreso total, vemos que desde el punto de vista del formato de tributo (directo o indirecto) no ha sufrido modificaciones considerables en los últimos 6 años, manteniéndose el peso de los ingresos directos³ sobre el ingreso total cercano al 30% y en el caso de los ingresos por impuestos indirectos⁴ continúan representando un poco más del 60% del ingreso total del Gobierno Central. No obstante tal y como veremos más adelante la estructura se ha modificado para los ingresos provenientes del exterior, pues estos han reducido paulatinamente su aporte al fisco.

² El sistema de seguridad social costarricense difiere considerablemente al sistema de algunos de estos países, por lo que esta carga al ingreso no es tomada en cuenta para ningún país.

³ Aquellos que son gestionados de forma cédular, es decir a título de una cédula, física o jurídica

⁴ Aquellos que se gestionan a través de la adquisición de las mercancías productos finales e insumos intermedios por lo que no se encuentran ligados a ninguna cédula física o jurídica)

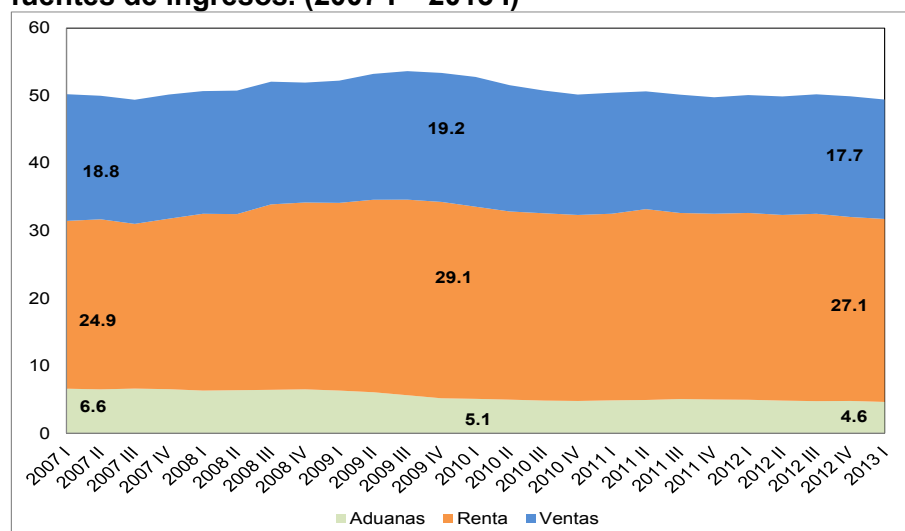
En los últimos diez años el aporte de los ingresos provenientes de transacciones comerciales con el exterior, sobre el total del ingreso del Gobierno Central ha ido disminuyendo.

Los ingresos percibidos en aduanas corresponden principalmente a los generados por las importaciones nacionales, en este sentido es claro que un deterioro del ingreso disponible de los hogares tendría un impacto significativo en las importaciones y por ende en los ingresos fiscales producto de estas.

El aporte de los ingresos fiscales provenientes de las aduanas, dentro del ingreso total del Gobierno Central, se ha reducido en el transcurso de los últimos doce años, una respuesta clara ante la desgravación arancelaria en la cual el país se enrumbó a causa de la firma de acuerdos comerciales con el resto del mundo, que redujo la base imponible de bienes y servicios del exterior. El peso del ingreso mensual medio proveniente de las aduanas como porcentaje del total de ingresos medios del Gobierno Central descendió en casi dos puntos porcentuales entre el año 2007 y el año 2012, periodo en donde el aporte promedio del comercio exterior al fisco pasó de ser del 6,6% a ser del 4,8%.

Gráfico 6

Proporción del Ingreso total del Gobierno Central según sus tres principales fuentes de ingresos. (2007 I – 2013 I)



Fuente: IICE con datos del Banco Central

En este sentido, es claro que el proceso de desgravación que ha vivido la economía en los últimos veinte años, en conjunto con la pasada crisis financiera internacional del bienio 2008/2009, modificó la estructura de las fuentes de origen del ingreso del Gobierno Central, pues si analizamos el periodo 1991 - 1999, y lo comparamos con el periodo 2000 - 2012, vemos que la relación entre los ingresos del gobierno por concepto de importaciones y el volumen de importaciones disminuye. Esto se da a pesar de que la disminución en los impuestos a las importaciones para el año 2000 ya era notoria pues en los quince años previos, el

arancel promedio se había reducido cerca de 45⁵ puntos porcentuales, por lo que era de esperar que esto no fuera un problema fiscal grave para el país, pero sí un aspecto a considerar en el análisis de la evolución del ingreso del Gobierno Central.

Lo anterior se da sin la creación de una fuente alternativa de ingresos para el Gobierno Central. En este sentido podríamos afirmar que no ha existido la coordinación correcta entre una política fiscal en función de objetivos de largo con miras a mejoras en desarrollo humano y la política comercial de desgravación arancelaria.

Hemos visto que existe una insuficiencia de ingresos en el Gobierno Central, a la cual los cambios en la estructura de los ingresos especialmente ligados a los provenientes del sector externo no le ha beneficiado, pero ¿cuál ha sido el comportamiento de los tributos internos?

En el caso de los impuestos de ventas y renta, se encontraron algunas particularidades que pasaremos a analizar a continuación.

En el ingreso por ventas domésticas se observan menores cambios entre los meses de cada año, es decir las desviaciones⁶ mensuales de los ingresos por ventas como porcentaje del ingreso medio mensual han disminuido considerablemente al comparar el periodo 2000-2007 con el respectivo al 2008 - 2012, esto a nivel fiscal nos dice que entre el periodo 2008-2012 los ingresos del gobierno por concepto de ventas fueron más estables que en el periodo 2000-2007.

Lo anterior podría tener su explicación en el impacto de la pasada crisis, pues pareciera deberse al ajuste en el consumo privado ante la reducción del ingreso disponible de los hogares producto de la crisis internacional, que da sus primeros indicios en el país en la segunda mitad del año 2008. Lo anterior reduce las fluctuaciones mensuales del ingreso por ventas, pues gran parte de esta volatilidad⁷ proviene de la proporción de bienes y servicios consumidos internamente y que, a su vez, son más propensos a cambios en su cantidad demandada ante variaciones en el ingreso de los hogares. Es decir, el ingreso por ventas como porcentaje del ingreso total del Gobierno Central observado posterior a la crisis del bienio 2008/2009, es un buen referente del ingreso que podría percibir el Gobierno con cierta independencia de los niveles de actividad

⁵Documento de trabajo, "Impacto de la desgravación arancelaria" Keylor Carmona y Justo Aguilar"
<http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/component/content/article/3514-Pa%C3%ADs/8842-desgravacion-arancelaria-tendria-poco-impacto.html> "Buscar referencia en el IICE"

⁶ El concepto a continuación hace referencia al cambio que pueda darse en los datos observado de la serie con respecto al promedio de la serie, esto con el fin de conocer si una serie económica varía mucho o poco en el tiempo con respecto a su promedio.

⁷ El concepto a continuación hace referencia al cambio que pueda darse en los datos observado de la serie con respecto al promedio de la serie, esto con el fin de conocer si una serie económica varía mucho o poco en el tiempo con respecto a su promedio.

económica, pues corresponde al ingreso generado por el consumo de bienes y servicios que la población tiene mayor dificultad en sustituir.

Esto quiere decir que darse un incremento en los precios domésticos y los consumidores tener menor capacidad de sustituir los bienes, se podrían esperar incrementos en la recaudación de los impuestos de ventas, pues la característica de “necesarios y/o deseados” a la cual se encuentran ligados muchos de los bienes y servicios gravados con el impuesto de ventas hace que el consumidor incremente su gasto en dichos bienes ante aumento en los precios de los productos.

Lo anterior a pesar de ser positivo para efectos fiscales, genera un impacto negativo en los indicadores de pobreza producto del incremento en el costo de vida, además en el tanto el consumidor no tenga la capacidad de sustituir sus productos de consumo dadas sus necesidades y su restricción presupuestaria, se generarían efectos distributivos adversos.

En el caso de los ingresos por concepto de impuestos de renta, estos reúnen a tres tipos de renta, la renta de las empresas (personas jurídicas), la renta de las personas (personas físicas) y los impuestos a intereses y dividendos de títulos de valores, por lo que es teóricamente muy clara su relación o dependencia del nivel de actividad económica, aspecto que no se observa de forma tan marcada en los ingresos por ventas e ingresos aduanales.

Tal y como se expresa en Rojas y Lucke (2011)⁸, la relación que se observa entre la producción y los ingresos del Gobierno se ha ido incrementando en el tiempo, dentro de los principales factores que han incidido en este acercamiento se encuentran los esfuerzos realizados por parte del Gobierno Central para mejorar la recaudación, los cuales se reflejan, por ejemplo, en la Ley de Contingencia Fiscal, la Ley 7900 y la implementación del sistema informático denominado Tecnología de la Información para el Control Aduanero (TICA), no obstante estos cambios que se han dado en años anteriores a las políticas tributarias deben de ir de la mano con un mayor control de la evasión, pues en el tanto no se controle la evasión fiscal, proyectos tributarios en donde se promueva el incremento de impuestos podrían llegar a ser regresivos, afectando a las clases sociales de menores recursos..

Al hacer un análisis de la relación entre el ingreso por impuesto de renta y el nivel de actividad económica, se observa que en los últimos diez años (2002 -2012), el volumen de ingresos por concepto de impuestos sobre la renta y por ende el volumen de ingresos tributarios totales, guarda un vínculo más fuerte con el nivel de actividad económica que en los diez años tras-anteriores (1991 -2001), esta correspondencia iguala sus tasas de variación no solo en su dirección, sino en su magnitud.

⁸ Rojas, Diego y Lucke, Rudolf (2011). "Solvencia del Gobierno Central en tiempos de la crisis 2008-2009", IICE-Documento de Trabajo, Universidad de Costa Rica.

Con el propósito de ahondar más en la afirmación anterior, se realizaron pruebas para determinar la existencia de algún cambio estructural en ese periodo.

Se llega a concluir por medio de la prueba de Chow⁹, que entre el periodo 1991-2001 y el periodo 2002-2012, se da un cambio en la estructura de los ingresos, la cual modifica el parámetro que relaciona la actividad económica con el nivel de ingresos por renta percibidos por el Gobierno Central. En este sentido, la prueba de Chow evidencia que la probabilidad de que no exista cambio estructural en el periodo seleccionado es cercana a cero, y por tal motivo existe una muy alta probabilidad de que, a partir del año 2002, se haya presentado un cambio en la relación de ingresos por renta del Gobierno Central y nivel de actividad económica.

Inflexibilidad del gasto corriente y decrecimiento en el gasto en capital

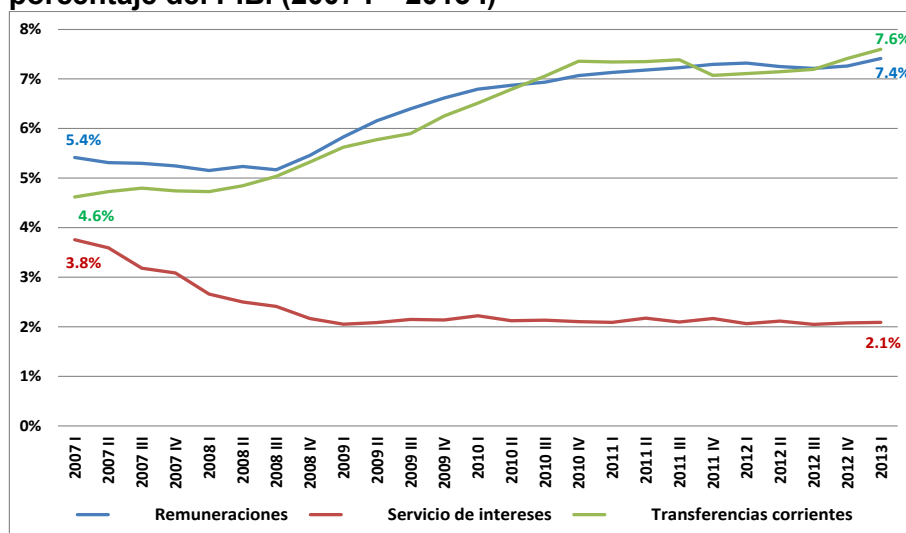
Cuando se posee un déficit, lo que existe es una insuficiencia de ingresos para el nivel de gasto realizado, el cual se puede cubrir con deuda de mediano plazo, el problema se da cuando este déficit es constante en el tiempo, producto de que no se dan reducciones en el gasto y tampoco incrementos en los ingresos. Bueno esta situación se agudiza cuando existen componentes del gasto que son sumamente inflexibles como es el caso del rubro de remuneraciones, así como el pago de intereses de la deuda, y las transferencias corrientes, son los tres gastos de mayor relevancia y juntos representan el 88% del gasto total del Gobierno Central.

Como bien se observa en el gráfico 7, a pesar de darse una reducción en el pago de intereses de la deuda, los rubros de remuneraciones y transferencias crecieron, en la misma magnitud, manteniendo el gasto total inflexible a la baja.

⁹ Esta prueba busca diferencias estadísticamente significativas entre los parámetros de un modelo para una misma variable explicativa pero con periodos de muestra distintos, de forma tal que se evalúa si el parámetro es estable en el tiempo.

Gráfico 7

Evolución de las remuneraciones, transferencias y servicios de la deuda como porcentaje del PIB. (2007 I – 2013 I)



Fuente: IICE con datos del Banco Central

El gasto del Gobierno Central, sin contar el pago de intereses, se mantuvo entre un 11% y 13% del PIB desde 1991 hasta el 2006. A partir del 2006, comienza a crecer para pasar de un 10,8% a un 14,6% en el 2009. Junto con este aumento en el gasto (sin intereses), se da una disminución en el pago de intereses. para el año 2010, 2011 y 2012 y el gasto del Gobierno Central sin intereses se mantuvo entre el 16% y el 17% del Producto Interno Bruto, como se pudo ver se da una reducción del pago de interese, pues entre el año 2002 y el 2005 los intereses rondaban los 4 puntos del PIB, pero ese rubro desciende a partir del 2006, hasta representar alrededor de los 3 puntos porcentuales para finales del 2007, e incluso alcanzar 2 puntos en el 2009., cifra que se mantiene hasta la fecha.

Esta disminución en el servicio de la deuda se debió principalmente a dos aspectos, las tasas de interés fueron históricamente bajas, y la composición de la deuda del Gobierno Central se encontraba variando, ya que este apoyado en la estructura temporal observada de las tasas de interés traslada deuda de menor plazo a mayor plazo, y el componente de maduración de la deuda se incrementa.

En síntesis, de los tres componentes del gasto que tienden a ser menos flexibles (remuneraciones, transferencias y pago de intereses), dos de ellos crecieron a un ritmo superior (remuneraciones y transferencias) y fueron en parte financiados con el ahorro en el servicio de intereses. Esto implica que la posibilidad de darle mayor flexibilidad al gasto es cada vez menor.

Hasta el momento nos hemos enfocado en las condiciones del Gasto Corriente del Gobierno Central, el cual nos muestra una clara inflexibilidad a la baja. Pero que ha sucedido con el gasto de capital, rubro indispensable para el desarrollo nacional.

Para el gasto de capital el escenario es otro, ya que este rubro registró un crecimiento nulo para el periodo 2008-2009. Para el periodo 2009-2010, el gasto de capital sí registra un incremento como porcentaje del PIB; pero bastante moderado, cercano al 0,5%, durante el año 2011 el gasto de capital como porcentaje del PIB se reduce de un 2,4% a un 1,5%, cifra que se mantiene para el año 2012 y aumenta levemente al 1,6% para el primer trimestre del 2012. Sumado a esto, el gasto de capital representa solamente el 10% del total de los gastos del Gobierno Central.

Estos últimos datos indican que la adquisición de maquinaria, equipo, y la realización de obras de infraestructura no ha crecido lo suficiente, pues el gasto de capital del Gobierno Central se redujo de forma interanual durante el 2011 y 2012. La formación de capital aporta a la productividad nacional y se compone de rubros estratégicos para fomentar el desarrollo humano, los cuales claramente no han crecido acorde con las necesidades de un país como Costa Rica con miras a objetivos de un estado social de derecho y a la aspiración de una solvencia del estado que permita plantearse objetivos y metas específicas en materia de calidad de vidas, reducción de la pobreza, mejora de la distribución, entre otros rubros específicos como educación, salud y seguridad.

Es por dicho motivo que resulta de suma relevancia, no solo analizar el incremento del gasto total en los últimos años, en especial en el bienio 2008/2009, sino también desagregarlo por componentes con el fin de evaluar cuáles han sido las decisiones del Gobierno Central y si estas se dan acorde a las necesidades de la población.

Los datos para el último trimestre del 2012 y primero del 2013 muestran un cambio, pues se da un aumento en el gasto total, el crecimiento del gasto para los primeros meses del 2013 es de más del 14%, cifra superior a la registrada en los años 2010, 2011 y 2012. Estos aumentos se concentran en el rubro de transferencias especialmente producto de aumentos en las transferencias hacia el sector público, en donde es de esperar que parte de este dinero sea para gasto social, pues gran parte de las transferencias del Gobierno responden al rubro de protección social.

Al analizar el gasto corriente del Gobierno Central según objeto de gasto, se encuentra que más de un 92% es destinado a los sectores de salud, educación, seguridad y protección social, que si bien es cierto son sectores estratégicos para el desarrollo humano, casi un 40% es destinado al pago de salarios y únicamente un 2% es destinado a la adquisición de bienes y servicios, dejando un 40% a transferencias en donde resalta el régimen no contributivo de pensiones y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Al analizar el gasto por sector de ejecución, en términos generales se observa que el gasto realizado por el Gobierno Central destinado a educación, salud y seguridad creció en promedio 2,5 veces entre el año 2006 y el año 2011, siendo

los rubros de transferencias y salarios los de mayor crecimiento, pues entre estos se explica cerca del 90% del aumento, donde salarios representa un 38% de incremento y transferencias un 52%.

Con respecto al rubro de educación, el Gobierno Central reporta un crecimiento promedio del 20% en los años previos a la crisis del bienio 2008-2009, siendo del 32% en el año 2009, para luego descender a la tasa de crecimiento del 20% en el año 2010 y 9% en el año 2011.

Al analizar la composición del rubro de educación, el menor monto corresponde a la adquisición de bienes y servicios, la cual representa menos del 2%. Las transferencias¹⁰ y pago de salarios corresponden al 80% del total. Cabe resaltar que el gasto en educación por parte del Gobierno Central es 2,5 veces mayor a la totalidad del gasto en seguridad nacional y salud juntos.

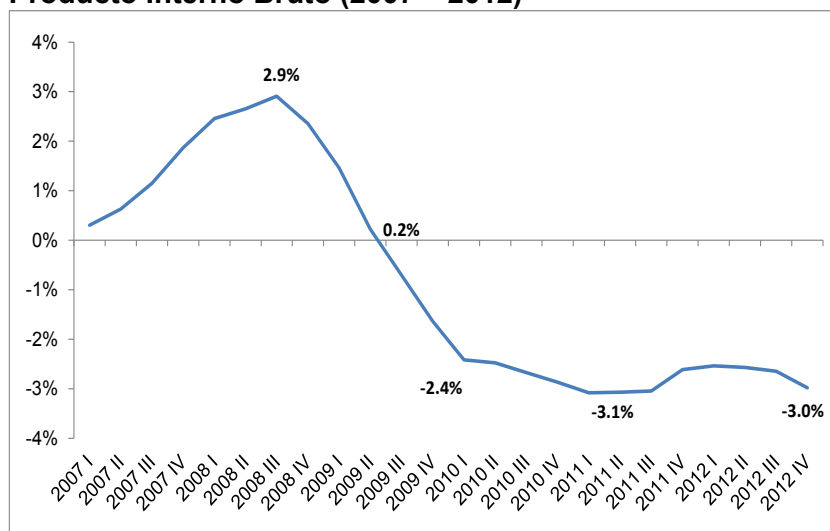
Otro rubro importante en el gasto corriente del Gobierno Central corresponde al de Protección Social, pues representa un poco más del 25% de este. Dentro de este rubro, son las transferencias las de mayor relevancia (en particular pensiones). Estas representan alrededor del 97% del total de gastos en protección social, las cuales crecieron en el año 2008 y 2009 un 21,5% y 18,5% respectivamente. Para el año 2010, el crecimiento registrado en las transferencias por concepto de protección social es de un 43%, cifra considerablemente superior a la de periodos anteriores. Ya para el año 2011, el crecimiento de las transferencias disminuye notablemente al 7,4%. Lo anterior fue la respuesta del gasto público ante el incremento en los recursos destinados hacia las pensiones no contributivas.

Resultado fiscal presiona niveles de deuda interna y ante la ausencia de una reforma fiscal se opta por emitir deuda externa

En el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2008 se da una reducción considerable de la deuda interna y externa a nivel nacional, esto producto del esfuerzo por el Gobierno en contener el gasto, y por la baja en las tasas de interés domésticas e internacionales. A partir del año 2008, el Gobierno inicia un periodo expansionista por el lado del gasto.

Lo anterior generó, en el Gobierno Central, un incremento en su déficit fiscal hasta el punto de no lograr cubrir el déficit primario, producto de que el aumento en el gasto correspondió a gasto corriente, lo que pone en peligro el déficit primario del Gobierno Central y lo obliga a pedir deuda para cubrir actividades menos rentables para la economía.

¹⁰ El detalle de las transferencias hacia el sector de educación no se tiene a la fecha, sin embargo el destino de estos recursos generalmente responde a asignaciones de becas y programas de alimentación o complementarios a la educación para fomentar el desarrollo de las familias. Ministerio de Educación.

Gráfico 8**Evolución del resultado primario del Gobierno Central como porcentaje del Producto Interno Bruto (2007 – 2012)**

Fuente: IICE con datos del Banco Central

Tal y como se menciona en Rojas y Lücke (2011), uno de los principales problemas de la expansión del gasto de este periodo, es que no fue transitorio y generó expansiones del gasto público que difícilmente pueden ser revertidas, en este sentido se percibe la evolución tanto del número de empleados como del salario promedio en el Gobierno Central a partir de datos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Entre el 2005 y el 2009 se dio un incremento en el número de empleados de 18.381 (21.490 para el 2010). El mayor aumento en la planilla se da en el año 2009, cuando el número de empleados aumentó en 8.740.

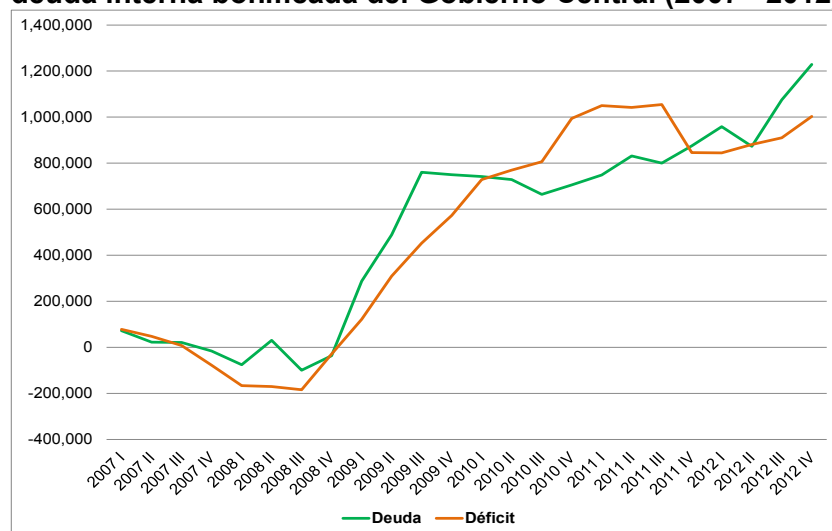
No obstante no solamente se observan aumentos en el número de empleados, sino que también se observan aumentos en el salario real, pues el salario real aumentó el 27,7%, entre el 2005 y el 2009 y el 43,9% si vemos el periodo entre el 2005 y el 2010, entre los principales gastos que aumentaron posterior al 2008 se encuentran: la contratación de 2.900 docentes, 3.200 policías, la creación de 2.700 plazas en Administración de la Justicia, un aumento del salario base promedio de los maestros (de 391.336 colones a 571.772), un ajuste de los salarios base de los profesionales del Servicio Civil (de 342.200 colones a 574.700 colones), así como la expansión de programas sociales como AVANCEMOS y el incremento de los recursos asignados a las universidades. Es importante mencionar que en este mismo periodo se observan resultados negativos sobre el coeficiente de Gini, el cual mide la distribución del ingreso de la población. Este resultado se encuentra influenciado por las políticas fiscales expansivas por el lado del gasto mencionadas anteriormente, las cuales fomentaron el incremento en la planilla en plazas profesionales del Gobierno o al menos puestos para trabajadores semi-calificados, lo que genera un flujo de recursos hacia familias de clase media o media alta que tienen un mayor acceso a la educación.

Incremento permanente y no cíclico del gasto del Gobierno Central fue financiado mediante endeudamiento, primero interno y actualmente externo

Tal y como se tituló el apartado y a la luz del gráfico 9, se busca exponer la forma en como se ha financiado el gasto posterior al año 2009 pues la deuda bonificada del Gobierno Central casi se triplicó (2,8 veces) entre el periodo 2009-2012.

Gráfico 9

Evolución del déficit fiscal en millones de colones corrientes y del cambio en la deuda interna bonificada del Gobierno Central (2007 - 2012)



Fuente: IICE con datos del Banco Central

Lo anterior generó una contracción del sistema financiero, pues se redujo la cantidad de fondos prestables para el público costarricense, encareciendo los fondos. A su vez esto generó incrementos en la tasa de interés que conllevó a una contracción en la colocación de créditos por parte del sistema financiero nacional. Esta situación presionó al Gobierno a acelerar el proyecto de emisión de deuda externa que tuvo su primer resultado en diciembre del 2012 y para abril del 2013 se registró la segunda emisión de deuda externa por los segundos ¢1.000 millones de colones. Aún el uso de estos recursos no se materializa en totalidad, sin embargo la mayoría de la primera colocación ya se gastó principalmente en un primer pago de la deuda interna lo que beneficia una menor participación del Gobierno Central en el mercado de fondos interno, ya que se aminora la carga en el servicio de la deuda y, acerca nuevamente al Gobierno Central a terrenos positivos en términos de resultado primario, lo que busca no poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central, que no necesariamente implican una mayor solvencia.

Con el fin de evaluar la sensibilidad del gasto ante cambios en variables relevantes de la economía se analiza la distribución de la deuda interna del Gobierno Central y lo que se observa es que más de un 50% se encuentra en títulos de tasa fija, y que un 20% se encuentra en Tudes, mientras que solamente un 6% ha sido emitido en títulos a tasa básica pasiva, esta estructura de la deuda

interna disminuye el impacto de cambios en la tasa de interés de mercado, por lo que los escenarios de sensibilización posibles para efectos de la deuda interna poseen un impacto bastante limitado.

Situación similar ocurre con la deuda externa producto de las bajas tasas a las cuales se encuentra el stock actual de la deuda, y lo pequeño que es este actualmente con respecto al Producto Interno Bruto, aunado a la disminución de la tasa internacional en dólares. A pesar de lo anterior, no hay que dejar de lado que ahora la deuda del Gobierno Central es propensa al riesgo cambiario, ya que mayores niveles de deuda externa generan mayor exposición del país a variaciones en el tipo de cambio. Sin embargo este aspecto deja de ser preocupante pues el volumen de reservas es considerable y no se esperarán devaluaciones importantes que ante un cambio en el stock de deuda (interna 25% / externa 5%) le imposibiliten al Gobierno Central hacer frente a sus pasivos a las tasas actuales de la deuda externa.

¿Es sostenible la situación fiscal del Gobierno Central?

Si nos enfrentamos a la pregunta de si es sostenible la situación actual del Gobierno Central bajo la estructura, crecimiento y magnitud del gasto y el ingreso actual. La respuesta sería, que en un periodo mayor a 3 años de continuar con las condiciones actuales, la relación deuda PIB del sector público superaría el 60%, cifra temida por analistas pues es uno de los causantes de que las condiciones crediticias internacionales del país se vean deterioradas. En este sentido se podría afirmar que para un periodo superior a los tres años bajo las condiciones actuales la sostenibilidad del Gobierno Central estaría altamente comprometida, lo que alejaría aún más al Gobierno Central de cumplir sus aspiraciones de solvencia en materia de desarrollo humano, pues aun existen rezagos en materia social y de infraestructura que deben ser cubiertos con miras a una mejora del bienestar de la población.

Para finales del año 2012 el saldo de la deuda interna era de cinco billones y medio (24% del Producto Interno Bruto) y la deuda externa superaba el billón de colones (cerca de un 6% del Producto Interno Bruto), lo anterior implica un saldo acumulado del Gobierno Central de un 30%. Por su parte el resto del sector público registra cerca de un 20% de la deuda total, llegando el saldo global del sector público al 51% del Producto Interno Bruto, tal y como se mencionó anteriormente niveles superiores al 60% del PIB para economías en desarrollo y con crecimientos reales bajos (inferiores al 6%) podría ser un problema, y fuente de distorsión económica.

Estimaciones realizadas por Rojas y Lucke (2011), muestran que la probabilidad de que la deuda del Gobierno Central se encuentre menor al 40% del Producto Interno Bruto bajo las condiciones fiscales actuales, es menor al 39%, es decir que se podría afirmar que bajo las condiciones actuales de endeudamiento del resto del sector público, el nivel global de deuda superaría el umbral del 60% entre mediados del 2015 y principios del 2016.

De la misma forma, si observamos las tasas de crecimiento de la relación deuda PIB tanto para la deuda interna y externa del Gobierno Central, y mantenemos dichos flujos constantes en el tiempo producto de la respuesta de la deuda al resultado financiero del Gobierno Central, llegamos que para el año 2015 la relación deuda PIB superaría el 60%¹¹.

Bajo este panorama la decisión del Gobierno Central de emitir deuda externa tiene bastante lógica, pues en el tanto no se logren acuerdos sobre la carga tributaria o la contención y posterior disminución del gasto corriente, es necesario aliviar el gasto corriente por medio de una disminución del servicio de intereses al transformar deuda interna a tasas mayores por deuda externa a tasas menores.

Si evaluamos en cuanto podría verse impactado el pago de intereses producto del intercambio de la deuda, encontramos que el pago de intereses podría reducirse entre medio punto y un punto porcentual del Producto Interno Bruto, dependiendo del uso que se le den a los recursos de los eurobonos para el intercambio de la deuda interna, haciendo así que la probabilidad de que la deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB no llegue a superar el 40% sea cercana al 70%.

Si bien es cierto el resultado mejora al ser comparado en un escenario sin emisión de eurobonos, aún existe un 30% de probabilidades de que la deuda del Gobierno Central sea superior al 40%, lo que claramente comprometería el crédito internacional del país al registrar deudas globales del sector público de más del 60% del Producto Interno Bruto tal y como se mencionó anteriormente.¹²

La anterior discusión sobre la sostenibilidad de la finanzas públicas, muestra que bajo las condiciones actuales la situación fiscal no es sostenible en al menos un periodo superior a los tres años, sin incrementar la razón deuda PIB a umbrales críticos para una economía en desarrollo y con crecimientos reales menores al 6%

La primera deuda externa emitida por el Gobierno Central se ha utilizado en casi un 90%, lo que está realizando el Ministerio de Hacienda es cancelar deuda local que tiene un costo mayor, pues esto estabiliza el déficit y evita presionar el mercado de liquidez doméstico. El éxito de esta operación depende de cómo el Ministerio de Hacienda realice los canjes entre deuda interna y los fondos de la deuda externa (eurobonos).

En este sentido habría que modificar las condiciones actuales, y dado la rigidez del gasto público, se debe considerar factible evaluar ajustes en los impuestos. Para ello se procedió a estimar de cuánto debe ser el resultado primario y el déficit fiscal para lograr una sostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central, bajo el

¹¹Esto supone un crecimiento medio de la relación deuda PIB de 2,3 puntos porcentuales para la deuda interna y de un punto porcentual para la deuda externa. (corresponde al periodo (2009-2012))

¹²Dichas probabilidades se obtienen por medio de un modelo econométrico el cual genere sendas de probabilidades haciendo uso de distribuciones de frecuencias en los resultados obtenidos a través de cambios en los términos de error de las ecuaciones de comportamiento de las principales variables.

escenario actual de tasas reales cercanas al 3% y crecimiento real de la economía del 4%, con niveles de endeudamiento del 30% para el Gobierno Central

La respuesta es que el resultado primario del Gobierno Central debe estar entre un 0% y un 0,3% y el déficit fiscal debe rondar el 1,5% del Producto Interno Bruto. Este escenario se puede lograr mediante un ajuste en los impuestos, pero para ello debemos de preguntarnos dos cosas: ¿en cuales impuestos? y ¿de qué tamaño deben ser los ajustes?

Con el fin de contestar este nuevo cuestionamiento, se procedió a estimar dos escenarios, uno en donde el Gobierno busca darle sostenibilidad a sus finanzas por medio del incremento de los impuestos directos, y otro escenario donde el Gobierno busca mejorar sus finanzas por medio de un incremento en los impuestos indirectos.

Dado que los impuestos directos recaudan cerca de un 30% del total de ingresos del Gobierno Central, y los impuestos indirectos un 60% del total de ingresos del Gobierno Central, el impacto de este último tipo de impuesto sobre la recaudación, producto de incrementos en la carga tributaria en este rubro, es superior que en el caso de los impuestos directos. Esto genera una situación particular y es que para lograr la sostenibilidad deseada el incremento necesario en los impuestos directos debe ser mayor que el incremento necesario en los impuestos indirectos.

Si asumimos que el interés actual del Gobierno Central es ser sostenible en términos fiscales, supondríamos que su objetivo consiste en poder financiar su operación actual y de esta forma evitar situaciones fiscales que comprometan el nivel de riesgo del país, pero consciente de que esta situación no generaría cambios sustanciales en los niveles de desarrollo humano y calidad de vida. ¿Cómo se podría lograr esta sostenibilidad por medio de incrementos en la carga tributaria dada la mencionada inflexibilidad del gasto?

Si el Gobierno busca otorgarle sostenibilidad a las finanzas públicas por medio del incremento de los impuestos directos, estos deben aumentarse en aproximadamente 0,9 puntos porcentuales en el transcurso de tres años, específicamente durante los años 2013, 2014 y 2015, de forma tal que en conjunto se dé un incremento mínimo de 2,7 puntos porcentuales del PIB en tres años. Por otro lado si el interés del Gobierno Central es hacer uso de impuestos indirectos para mejorar la situación de las finanzas públicas el ajuste global debiera ser de al menos 1,86 puntos porcentuales del PIB, aproximadamente 0,62 puntos porcentuales por año, lo que representa 0,3 puntos porcentuales menos por año que en el caso de los impuestos directos¹³.

¹³ Como bien se menciona al inicio el objetivo de sostenibilidad y por ende estos aumentos son únicamente para cubrir las obligaciones actuales, es decir no garantizan que el país pueda tener mejoras que le permitan al menos mantenerse en el grupo de países con un índice de desarrollo humano alto. Es decir este aumento no garantiza estar cerca de la aspiración de solvencia del estado, si no que apenas garantiza que el funcionamiento del Gobierno Central actual no se va a ver comprometido y por ende el riesgo país.

Si nos centramos en el caso en donde el Gobierno Central utiliza impuestos directos para darle sostenibilidad a sus finanzas, los resultados muestran que para el primer año el déficit fiscal se reduce en 1,3 puntos porcentuales del PIB, posteriormente para los dos siguientes años la reducción en el déficit fiscal bajo este mismo escenario es de 2,4 y 3,6 puntos porcentuales del PIB respectivamente.

Ahora bien, estas modificaciones de las finanzas públicas también tienen efectos de segunda ronda en varios indicadores macroeconómicos, por ejemplo, el crecimiento del consumo privado de los hogares muestra un descenso de 1,3 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto en promedio cada año, en comparación con un escenario sin la carga impositiva "nueva simulada".

La inversión en maquinaria, equipo y nuevas edificaciones se reduce en términos reales en 1,65 puntos porcentuales del PIB en promedio por año para el sector privado y en un 2,53 puntos porcentuales del PIB para el sector público, en el año 2013, dato que disminuye hasta menos de 0,2 puntos porcentuales del PIB para el año 2015, mostrando que el deterioro en la inversión en capital fijo se da en mayor medida en el sector privado.

Con el fin de calibrar dentro del modelo la rigidez que posee el Gobierno con relación al Gasto Público, y de esta forma poder reproducir el crecimiento inercial al cual se enfrenta el Gasto del Gobierno Central, en donde rubros como salarios y pensiones, son inflexibles a la baja, se establece el gasto social fijo como porcentaje del Producto Interno Bruto, y el gasto corriente crece a una tasa exógena.

Cuadro 1

Diferencia en puntos porcentuales de crecimiento entre el escenario base¹⁴ y el escenario de un incremento en los impuestos directos

	Incremento de los impuestos directos		
	2013	2014	2015
Consumo de los hogares	-1,21	-1,25	-1,30
Inversión Privada	-1,63	-1,69	-1,76

Fuente: Elaboración propia con simulaciones realizadas con el modelo "MAMS"

Al darse una reducción de la demanda doméstica producto del menor ingreso disponible, se da un cambio en la elección del productor entre colocar su producción a lo interno del país o exportarla. En este sentido la disminución de la demanda doméstica disminuye las importaciones y aumenta las exportaciones, mejorando el resultado comercial del país, que por ser un sector importante para la economía posee un impacto positivo sobre el Producto Interno Bruto y es por esto que el deterioro en la demanda interna es superior al deterioro del Producto

¹⁴ El escenario base responde a un escenario que mantiene las tendencias de crecimiento estimadas por el Banco Central de Costa Rica, así como una serie de supuestos de forma tal que se mantiene la estructura de gasto e ingresos del Gobierno, los hogares y las actividades productivas.

Interno Bruto. Es decir que el aumento de los impuestos directos se traduce en mayores exportaciones, favoreciendo al componente externo del país y teniendo un impacto negativo sobre el consumo local. Cabe señalar que el incremento en los impuestos directos no implica un cobro de impuestos a las Zonas Francas, pues la base de datos que da origen al modelo posee ya un componente de exoneración fiscal para dicho sector de la economía.

Cuadro 2

Diferencia en puntos porcentuales de crecimiento entre el escenario base y el escenario de un incremento en los impuestos directos

	Incremento de los impuestos directos		
	2013	2014	2015
Exportaciones	1,16	1,02	0,89
Importaciones	-1,32	-1,28	-1,26

Fuente: Elaboración propia con simulaciones realizadas con el modelo "MAMS"

Si nos trasladamos a analizar el mercado laboral, se observa tanto un deterioro de los salarios reales como del nivel de empleo, sin embargo en el caso de los trabajadores menos calificados estos conllevan un menor nivel de ingresos pero un nivel de empleo más estable ante la decisión de política fiscal, mientras que los trabajadores más calificados registran una menor cambio en los ingresos, pero una mayor respuesta en términos de reducción del empleo. Cabe señalar que los impactos en términos de empleo no superan en ningún momento el medio punto porcentual, tanto hacia arriba como hacia abajo, haciendo que el efecto marginal sobre el empleo, producto de una política fiscal restrictiva en los impuesto directos, sea bastante despreciable.

Ahora a la luz de los resultados anteriores, es importante replantearse la pregunta original, ¿cuáles impuestos y en que magnitud? en este sentido se mostraran los resultados del escenario, en donde el Gobierno Central utiliza el incremento de los impuestos indirectos de forma tal que el déficit se reduzca en 1,3 puntos porcentuales del PIB en el primer año de implementación, posteriormente para el 2014 y 2015 la reducción en el déficit fiscal bajo este mismo escenario es de 2,4 y 3,6 puntos porcentuales del PIB. Como se percibe, son las mismas reducciones del déficit planteadas en la simulación anterior, pero ahora se esperan lograr por medio de incrementos en los impuestos indirectos a los productos, este incremento debe de ser de aproximadamente 0,62 puntos porcentuales.

El consumo privado disminuye solo un poco más del 0,7 puntos porcentuales del PIB, dato levemente inferior al registrado la simulación anterior. Pareciera extraño que un aumento en los impuestos indirectos, donde ventas es el de mayor peso, afecte menos la demanda interna que un aumento en los impuestos directos, no obstante este resultado se debe a la forma en cómo se genera la distorsión impositiva en la economía, ya que por un lado al incrementarse los impuestos directos, se reduce el ingreso disponible del consumidor, pero no necesariamente

se dan cambios importantes en los precios relativos de los productos, lo que genera que el consumidor deje de consumir aquellos productos que son menos necesarios¹⁵, por otro lado al incrementarse los impuestos indirectos se afectan directamente los precios relativos de los productos, haciendo que el consumidor disminuya el consumo de algunos bienes menos necesarios con el fin de no disminuir el consumo de los productos más necesarios y que generalmente son los que mayor peso tienen dentro del consumo privado del costarricense.¹⁶

En este sentido si afectamos impositivamente los productos más necesarios para el consumidor, el impacto de esta nueva carga tributaria es menor sobre el consumo privado, ya que el consumidor opta por reducir el ahorro doméstico con el fin de adquirir los bienes y servicios más necesarios. Este efecto que pudiera ser positivo para el consumo privado, tiende a ser negativo para el flujo de inversión doméstica que es generada por medio del ahorro privado, y para la reducción de la pobreza, pues la línea de pobreza es recomputada ante el nuevo shock impositivo y se da un incremento en el volumen de personas que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema. Cabe señalar que esta situación se da en menor medida en el caso de un incremento de los impuestos directos pues la decisión de los hogares ante el menor ingreso disponible es sustituir los bienes y servicios menos necesarios, los cuales generalmente tienen un menor peso sobre el consumo de los hogares, además el efecto sobre el ingreso disponible tiende a perturbar en mayor medida a los hogares fuera de la línea de pobreza.

En el caso de la inversión, dado que la relación entre la expansión del acervo de capital privado y los impuestos directos es más fuerte que en el caso de los impuestos indirectos, estos últimos afectan menos la inversión privada, además el incremento en los impuestos indirectos afecta directamente el flujo de ahorro de los hogares al tener estos que destinar mayor proporción de su ingreso disponible para consumo.

Cuadro 3

Diferencia en puntos porcentuales de crecimiento entre el escenario base y el escenario de un incremento en los impuestos indirectos

	Incremento de los impuestos indirectos		
	2013	2014	2015
Consumo de los hogares	-0,76	-0,77	-0,79
Inversión Privada	-0,95	-0,97	-1,00

Fuente: Elaboración propia con simulaciones realizadas con el modelo, "MAMS".

¹⁵Productos con mayor elasticidad precio de la demanda

¹⁶ A la luz del modelo de equilibrio general se debe a que la elasticidad de la canasta de productos que es afectada por los impuestos indirectos (ventas específicamente) es bastante menor que la elasticidad precio de la demanda que poseen sectores como el de servicios, construcción, textiles, en donde se observa una caída considerable de la demanda ante incrementos en los impuestos directos.

Al igual que en el caso de un incremento de los impuestos directos, un incremento de los impuestos indirectos, tiene un impacto positivo sobre el sector externo, pues traslada producción destinada para el consumo interno hacia el consumo externo y contrae el consumo doméstico de importaciones, lo que claramente tiene un impacto positivo sobre la balanza de pagos.

Cuadro 4

Diferencia en puntos porcentuales de crecimiento entre el escenario base y el escenario de un incremento en los impuestos indirectos

	Incremento de los impuestos indirectos		
	2013	2014	2015
Exportaciones	0,38	0,30	0,21
Importaciones	-0,86	-0,83	-0,80

Fuente: Elaboración propia con simulaciones realizadas con el modelo "MAMS"

En el caso del mercado laboral, los salarios reales de los trabajadores disminuyen considerablemente, impactando los indicadores de pobreza, a su vez el nivel de empleo disminuye pero en menor medida en los trabajadores menos calificados. El impacto en el empleo cuando es mayor en el caso de un incremento de los impuestos indirectos, y esto se debe principalmente a que los sectores ligados a la ventas domésticas de bienes son los que poseen mayor uso intensivo de la mano de obra. Cabe señalar que el impacto sobre los ingresos de los trabajadores menos calificados es mayor pero estos tienden a mantener mayor estabilidad en términos del nivel de empleo.

¿Es solvente el Gobierno Central?

Si nos enfrentamos a la pregunta de si es el Gobierno es solvente, esto implicaría una análisis sobre los objetivos del Gobierno, en donde se deben de tomar en cuenta indicadores más amplios sobre el bienestar de la población, como salud, educación, seguridad, pobreza, desigualdad, entre otros. En este sentido una forma de medir la solvencia del Gobierno Central es por medio de la capacidad de este de mejorar la calidad de vida de la población de un país en el tiempo, para lo que se utiliza el Índice de Desarrollo Humano que agrupa varios indicadores como los mencionados anteriormente.

El Gobierno Central en el tanto no pueda mejorar los indicadores de calidad de vida, de su población, ya sea por insuficiencia de recursos o ineficiencia del Gasto ejecutado, se considerara no solvente, si analizamos el Índice de Desarrollo Humano de 165 países y creamos una frontera de eficiencia utilizando la relación de gasto social vs desarrollo humano para cada país, se deja entrever que el gasto social realizado por Costa Rica ha sido más eficiente que la media de países analizados, pues se encuentra en la parte superior de la tabla, no obstante cabe señalar que si nos enfocamos en el periodo 2009-2012 el aporte del Gasto Público a la mejora en la calidad de vida ha disminuido producto de que el Índice de

desarrollo Humano para Costa Rica detuvo su crecimiento y el gasto público del Gobierno Central continuo creciendo.

Lo anterior da indicios para afirmar que bajo el escenario fiscal que posee el Gobierno Central desde el año 2009 la solvencia queda muy comprometida, pues difícilmente podría invertir recursos en mejorar la calidad de vida de la población cuando necesita primero lidiar con un resultado primario negativo y con rezagos en gasto social y de capital.

Hallazgos y conclusiones

A continuación se presentan las principales conclusiones, pero antes se muestra los dos principales objetivos que se busca responder:

¿Es sostenible la situación fiscal actual?

¿Es posible por parte del Gobierno Central lograr mantener unas finanzas estables bajo las condiciones actuales de gasto, ingreso y endeudamiento en el mediano plazo?

¿Es solvente la situación fiscal actual?

¿Es posible por parte del Gobierno Central lograr mejoras paulatinas en términos de desarrollo humano y bienestar de la población bajo las condiciones actuales de gasto, ingreso y endeudamiento en el mediano plazo?

⊙ ¿Es sostenible la situación fiscal actual?

En un periodo mayor a 3 años, de continuar con las condiciones actuales, la relación deuda PIB del sector público superaría el 60%.

La probabilidad de que la deuda del Gobierno Central se encuentre menor al 40% del Producto Interno Bruto bajo las condiciones fiscales actuales, es menor al 39%.

El uso de la deuda externa para reducir la deuda interna genera un relajamiento sobre el servicio de intereses que aumenta la probabilidad de que la deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB no llegue a superar el 40% del Producto Interno Bruto, de un 39% a un 70%.

Una reducción del déficit fiscal de tres puntos porcentuales del PIB evita que la relación deuda PIB sea insostenible y supere el 40% para el Gobierno Central y el 60% para el sector público.

El resultado anterior implica un déficit fiscal del 1,5% del PIB y un resultado primario como mínimo del -0,3% del PIB.

Dada la inflexibilidad del gasto a la baja (remuneraciones, pensiones y pago de intereses) y la insuficiencia de ingresos del Gobierno Central, se evalúa cambios en la carga tributaria que den sostenibilidad a la situación fiscal.

⊙ ¿Cómo podría el Gobierno Central llegar a una sostenibilidad fiscal por medio de impuestos directos?

Si el Gobierno Central utiliza impuestos directos para darle sostenibilidad a sus finanzas, debe incrementar el ingreso efectivo percibido por estos impuestos en al menos 0,9 puntos porcentuales del PIB.

La medida anterior reduciría el déficit fiscal entre el año 2013 y 2015 en más de 3 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto.

El primer año el déficit fiscal se reduce en 1,3 puntos porcentuales del PIB, posteriormente para los dos siguientes años la reducción en el déficit fiscal bajo este mismo escenario es de 2,4 y 3,6 puntos porcentuales del PIB respectivamente.

⊙ ¿Qué impacto tendría esta acción de política fiscal?

Este incremento en la carga tributaria especialmente enfocado en renta, tiene impactos negativos sobre la pobreza, pero no sobre la distribución del ingreso.

En términos de consumo privado, y formación de capital se observa un impacto negativo que supera el punto porcentual de crecimiento real

Al realizar política fiscal restrictiva, se reduce el nivel de actividad económica y se abarata en términos relativos la canasta de productos domésticos con relación a la canasta de productos del exterior, generando mayores exportaciones y menores importaciones “mejora del sector externo”

La mejora en el balance externo minimiza el impacto negativo de los impuestos sobre el crecimiento económico.

Se da un aumento del empleo no calificado, especialmente ligado a actividades agrícolas e industriales enfocadas en la demanda externa.

Se observa una reducción generalizada de los salarios reales.

⊙ ¿Cómo podría el Gobierno Central llegar a una sostenibilidad fiscal por medio de impuestos indirectos?

Si el Gobierno Central utiliza impuestos indirectos para darle sostenibilidad a sus finanzas, debe incrementar el ingreso efectivo percibido por estos impuestos en al menos 0,6 puntos porcentuales del PIB.

La medida anterior reduciría el déficit fiscal entre el año 2013 y 2015 en más de 3 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto.

⊙ ¿Qué impacto tendría esta acción de política fiscal?

El impacto en el consumo privado es menor producto de que los impuestos indirectos gravan productos más necesarios, “menor elasticidad”, lo que obliga al consumidor a reducir su ahorro privado con tal de mantener el consumo de aquellos bienes y servicios más necesarios.

Se observa al igual que en el caso de los impuestos directos una reducción de la inversión y una mejora del balance externo.

Se observa una caída importante y generalizada en los salarios reales, viéndose afectado en mayor medida el trabajador menos calificado.

Este incremento en la carga tributaria especialmente enfocado en ventas domésticas, tiene impactos negativos sobre la pobreza, pobreza extrema y distribución del ingreso.

Al comparar el escenario de impuestos directos con el de impuestos indirectos, vemos que se da un impacto pobreza y desigualdad bastante mayor en este último escenario

Lo anterior pone en evidencia el impacto diferenciado que podría tener incrementar la carga tributaria mediante impuestos de renta o de ventas sobre la distribución del ingreso.

⊙ ¿Es solvente el Gobierno Central?

El Gobierno Central en el tanto no pueda mejorar los indicadores de calidad de vida, de su población, ya sea por insuficiencia de recursos o ineficiencia del gasto ejecutado, se considerara no solvente.

En términos de la relación (input/output) (Gasto público versus desarrollo humano), Costa Rica desde el año 2009 se ha alejado de la frontera de eficiencia.

Lo anterior se debe al incremento del Gasto Público sin paralelamente una mejora en el Índice de Desarrollo Humano.

Inversiones en salud, educación, infraestructura pública, electricidad, agua y saneamiento mejoran los indicadores de pobreza, matrícula a tiempo y desigualdad de los ingresos, que tienen impactos positivos sobre el Índice de Desarrollo Humano.

Incrementar el Gasto Público en al menos un punto porcentual en los rubros mencionados anteriormente sin un contenido presupuestario ni un resultado

primario positivo, es decir “bajo las condiciones actuales”, la probabilidad de que la relación deuda-PIB del Gobierno Central supere el 40% es de un 99%.

En este sentido está claro que el gasto actual del Gobierno Central es insuficiente para lograr mejoras sostenidas en indicadores de desarrollo humano.

BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de la República. (2006-2011). Informe. Memorias Anuales 2006-2011, San José, Costa Rica.

Presidencia de la República de Costa Rica. (24 de Abril de 2012). Gobierno anuncia cuantificación de nuevas medidas para enfrentar déficit. Obtenido de Centro de Prensa: <http://www.presidencia.go.cr/index.php/centro-de-prensa/prensa-presidencia/1492-gobierno-anuncia-cuantificacion-de-nuevas-medidas-para-enfrentar-deficit>

Déficit fiscal e inflación (1986). Miguel A. KiguelSource: Desarrollo Económico, Vol. 26, No. 102 (Jul. - Sep., 1986), pp. 255-268Published by: Instituto de Desarrollo Económico y SocialStable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467033>.

La sostenibilidad de la deuda pública (2004). Ricardo Martner y Varinia Tromben, revista CEPAL número 84.

Barro, Robert. 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth". Journal of Political Economy, 98, 103-125.

Garnier, Leonardo y Blanco, Laura. 2010. "Costa Rica un País Subdesarrollado Casi Exitoso", Uruk editores, San Jose, Costa Rica.

Rojas, Diego y Lucke, Rudolf. 2011. "Solvencia del Gobierno Central en Tiempos de la Crisis 2008-2009".

Turnovsky, Stephen. 2008. "Capital Accumulation and Economic Growth in a Small Open Economy", forthcoming Cambridge University Press.

Lofgren, H. (2011), "MAMS. A Guide for Users." Mimeografía.

Lofgren, H. (2009), "Simplified Mathematical Statement for MAMS." Mimeografía (en www.worldbank.org/mams).

Lofgren, H. y C. Díaz-Bonilla (2010), "MAMS: An Economywide Model for Analysis of MDG Country Strategies: Technical Documentation. Mimeografía. The World Bank (en www.worldbank.org/mams).

Lücke, R. (2012), "Capacitación para estimaciones de impacto económico enfocadas al gasto tributario. Haciendo uso de un Modelo de Equilibrio General Computable." San Pedro: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.