



DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

SITUACIÓN, VULNERABILIDADES Y PERSPECTIVAS FISCALES

Informe final

Investigador:

José Eduardo Angulo

Agosto, 2011

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen.....	1
Descriptores	1
Antecedentes	1
El desequilibrio en las finanzas públicas es un asunto estructural.....	2
Evolución fiscal reciente y principales tendencias	9
Los ingresos del Gobierno Central	10
Los gastos del Gobierno Central.....	14
Financiamiento del déficit y nivel de deuda.....	18

Resumen

La presente ponencia estudia las situaciones de vulnerabilidad y la fragilidad fiscal en la que se envuelve Costa Rica. La crisis económica internacional del 2008-09 puso fin a un período de relativa holgura fiscal en la Hacienda Pública costarricense, la cual permitió incrementos salariales a los empleados públicos, mayor gasto social e inversión pública por parte del Estado, así como reducción de la deuda pública. No obstante, a falta de una reforma fiscal capaz de generar al Gobierno mayores ingresos de manera sostenida, el crecimiento de la actividad económica ha sido el mejor aliado del fisco costarricense y no debe sorprender la alta correlación que existe entre la tasa de crecimiento del PIB real y la magnitud del déficit fiscal, aún con todos sus rezagos. El desajuste estructural de las finanzas públicas en Costa Rica es un tema que debe plantearse en su verdadera dimensión y va más allá de aspectos de control del gasto o de mejoras administrativas para reducir la elusión y la evasión tributaria, las cuales son muy importantes. Con el nivel actual de carga tributaria, incluso la reforma fiscal planteada resulta insuficiente. Ello se hace más evidente cuanto se hacen explícitas las necesidades y demandas de gasto que tiene el Estado costarricense y se contrastan contra los \$1,359 de carga tributaria per cápita estimada para el 2009.

Descriptores

Ingresos, gastos, PIB, Gobierno Central, financiamiento del déficit, finanzas públicas.

Antecedentes

El tema de la fragilidad fiscal vuelve a cobrar relevancia en el análisis de la macroeconomía del 2010. La crisis económica internacional del 2008-09 puso fin a un período de relativa holgura fiscal en la Hacienda Pública costarricense, la cual permitió incrementos salariales a los empleados públicos, mayor gasto social e inversión pública por parte del Estado, así como reducción de la deuda pública.

Ante el deterioro acelerado de las finanzas públicas, especialmente las del Gobierno Central, las partidas presupuestarias giradas en el 2010 contrastan con la magnitud del gasto social y la inversión realizada durante el 2007-08, aspecto que plantea enormes

retos para la sostenibilidad de los programas estatales. De nuevo, desde el 2009 se analiza la conveniencia y viabilidad de un paquete de reforma fiscal como mecanismo para solventar los riesgos que impone a la estabilidad macroeconómica un déficit fiscal creciente. Bajo este contexto, el documento plantea analizar los retos que tiene el país en términos de su política fiscal y en el manejo de la deuda pública.

El desequilibrio en las finanzas públicas es un asunto estructural

El problema fundamental de la Hacienda Pública costarricense tiene que ver con el tamaño de la carga tributaria y las aspiraciones que tenemos los ciudadanos de este país acerca de los servicios que debe proveer el Estado. Si como lo plantea Agosin (2005)¹, la reforma fiscal es un reto para Centroamérica, en el caso de Costa Rica la preservación del actual Estado Social de Derecho se encuentra estrechamente vinculada a la capacidad fiscal.

“Los Estados centroamericanos sólo recaudan el 13,5% del producto interno bruto en ingresos tributarios. La falta de recursos resultante hace que el gasto público sea insuficiente y de baja calidad y genere déficits fiscales crónicos que son financiados mediante endeudamiento.”

“... la política fiscal se vuelve el factor crítico para financiar la infraestructura física y social requerida y, a la vez, combatir los altos niveles de pobreza que todavía afectan a cerca del 40% de la población. Por lo tanto, para el desarrollo económico de Centroamérica es indispensable efectuar reformas de segunda generación que modernicen los sistemas tributarios y que recauden en promedio unos cuatro puntos porcentuales más de PIB.” Agosin (2005)

Para el 2010 la relación ingreso tributario a PIB se ubica en apenas 13.2%. En efecto, la magnitud del esfuerzo tributario nacional ha logrado superar el umbral del 14% en muy pocas ocasiones, tal y como lo evidencia una serie de 20 años presentada en Rodríguez, A y Angulo, J (2002)². En dicho estudio elaborado para la Contraloría General de la República los autores contrastaron el tamaño de la carga tributaria para una muestra amplia de países. De acuerdo con su nivel de ingreso per cápita, Costa Rica debía incrementar su esfuerzo tributario en 0.7% en términos del PIB. Si el contraste se realiza utilizando el Índice de Desarrollo Humano, la carga tributaria debía ser 4.3% superior y 2.9% más en términos del PIB, si la comparación internacional se realiza utilizando el Índice de Gini, como medida de equidad distributiva.

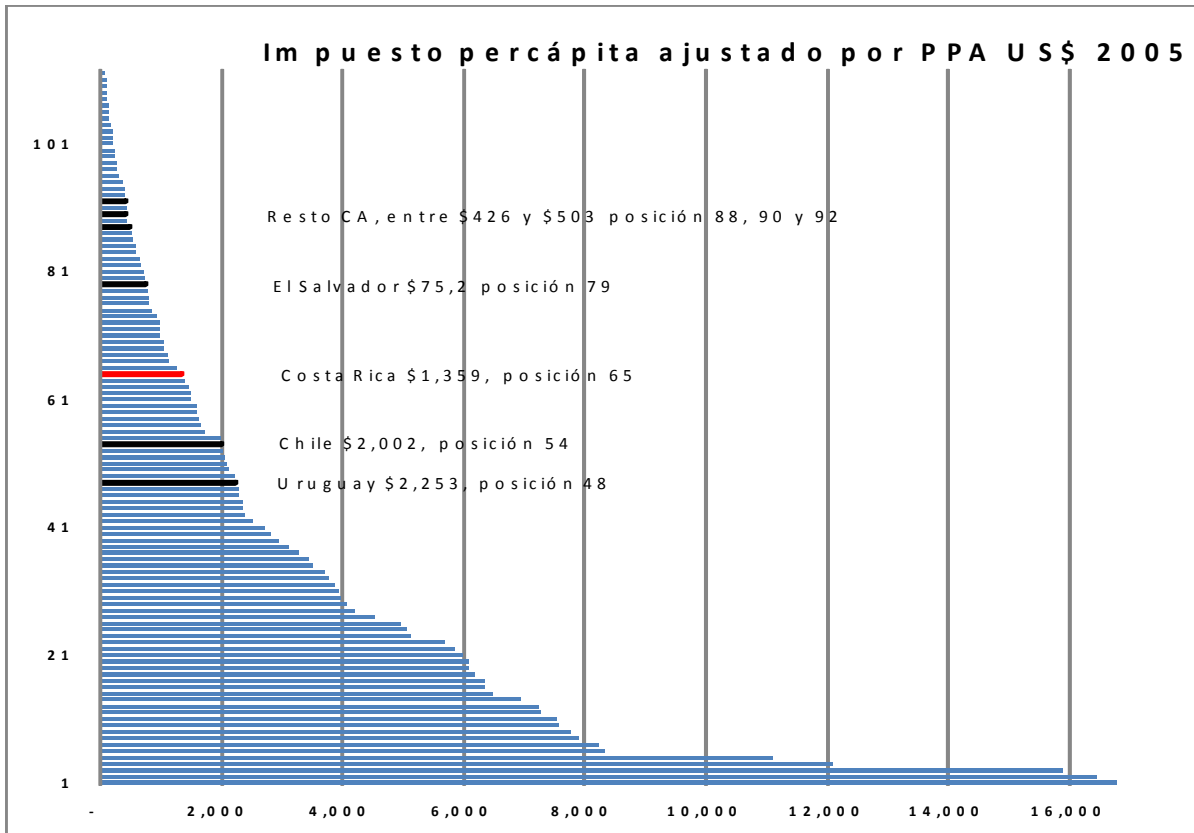
¹ Agosin, M. y otros. Reforma Tributaria para el Desarrollo Humano en Centroamérica, Revista Cepal No 87, Dic 2005.

² Rodríguez, A y Angulo, J. Sistema Tributario Costarricense: Contribuciones al Debate Nacional, Cap I, CGR, Mayo 2002.

Cuando el contraste internacional se realiza tomando como indicador el nivel del impuesto per cápita ajustado por el poder de paridad de compra³, el resultado es similar. Costa Rica con \$1,359 de impuesto per cápita (dólares del 2005) se ubica en la posición 65 de un total de 112 países, bastante lejos de un país como Uruguay que con \$2,253 ocupa la posición 48. Son casi \$900 menos de contribución impositiva per cápita. Si bien es cierto el nivel impositivo per cápita de Costa Rica es similar al de Brasil y superior al de Perú, es importante tener presente que el fisco de esos países cuenta con importantes ingresos de naturaleza no tributaria, lo cual no es el caso de este país. Llama la atención el caso de Chile, donde el nivel del impuesto per cápita es muy superior al costarricense, a pesar de los ingresos fiscales que el gobierno chileno recibe producto de la explotación del cobre. El nivel del impuesto per cápita de Costa Rica si es muy superior al del resto de Centroamérica, \$752 \$503, \$448 y \$426 para El Salvador, Honduras Guatemala y Nicaragua, respectivamente. No obstante, dicho niveles son en promedio los que prevalecen en África y en los países asiáticos de baja recaudación fiscal.

Gráfico 1

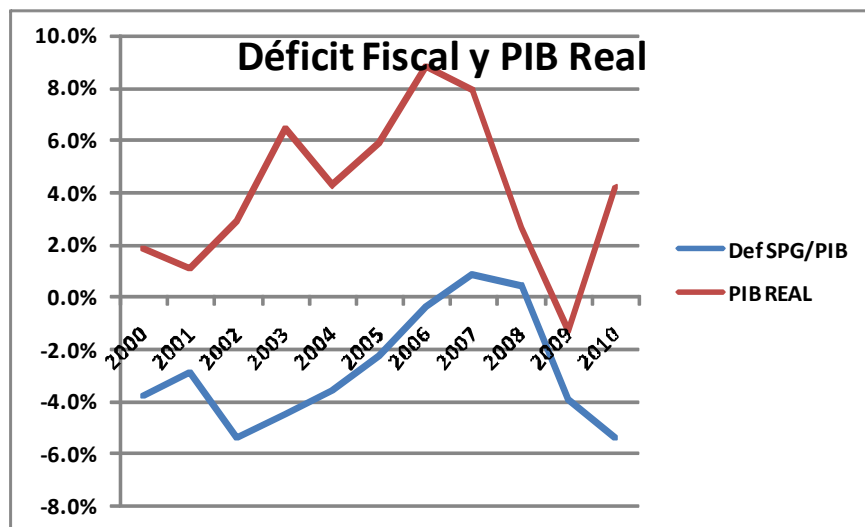
³ La recaudación impositiva se refiere a las transferencias obligatorias al Gobierno central con fines públicos. Se excluyen ciertas transferencias obligatorias como las multas, sanciones y la mayoría de las contribuciones al seguro social, <http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?display=default>
El PPP GDP es el producto interno bruto convertido a dólares usando el indicador de poder de paridad de compra. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.KD?display=default>
La población se basa en la definición de facto de la población, que incluye a todos los residentes independientemente de su estado legal o de ciudadanía, con excepción de los refugiados no asentados permanentemente en el país de asilo <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?display=default>



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

A falta de una reforma fiscal capaz de generar al Gobierno mayores ingresos de manera sostenida, el crecimiento de la actividad económica ha sido el mejor aliado del fisco costarricense y no debe sorprender la alta correlación que existe entre la tasa de crecimiento del PIB real y la magnitud del déficit fiscal, aún con todos sus rezagos. Bajo este contexto no parece sensato condicionar la atención de los diferentes programas a cargo del Estado al potencial desempeño de la economía, lo cual necesariamente es causa de volatilidad en la capacidad fiscal y fuente de desequilibrio macroeconómico.

Gráfico 2



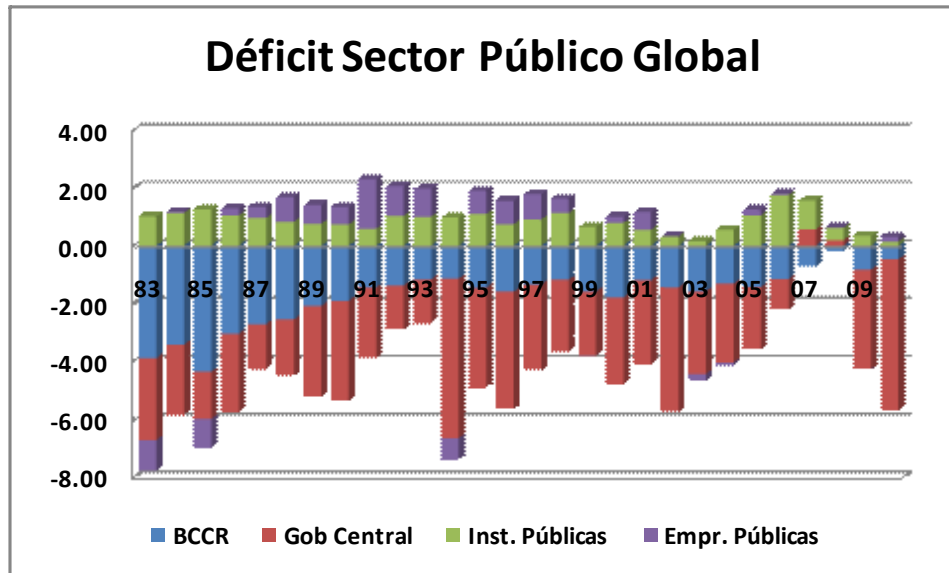
Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

El buen desempeño económico previo a la reciente crisis internacional (2007-08) generó superávit en las finanzas públicas, incluso en el Gobierno Central que ha sido históricamente deficitario. Buena parte de la mejora vino también de la contención que se dio en el gasto en esos años. También favoreció la baja en el gasto por concepto de intereses de deuda. Ello opacó en alguna medida la urgente necesidad de la reforma tributaria. Sin embargo, el desbalance de las finanzas públicas es claramente de naturaleza estructural y la sociedad costarricense no ha sido capaz de encontrar una salida duradera al problema. Como muestra de ello podemos citar la gran cantidad de intentos fallidos en la aprobación de un paquete fiscal por parte de los últimos gobiernos de turno, desde el año 1995.

A diferencia del pasado donde las pérdidas del Banco Central eran la fuente principal de presión cuasifiscal, con brechas que superaban el 3% en términos del PIB, para el 2010 dicho déficit se ubicó en tan solo 0.47%. Hoy en día el desequilibrio fiscal se concentra fundamentalmente en un Gobierno Central con demandas crecientes, incluso de orden constitucional y legal y limitadas posibilidades para recurrir al reducido y decreciente superávit de las Instituciones Públicas (CCSS, INA, FODESAF, ICT, IDA, OCIS, CTMS) y Empresas Públicas (CNP, IICA, INCOP, JPSSJ, RECOPE).

Preocupa que desde 1994 el Gobierno Central no acumulaba un desequilibrio superior al 5% en términos del PIB y que la cifra del 2010 alcanzara 5.2%. Hay que tener presente que el déficit actual se da en una coyuntura un tanto diferente, con un nivel de deuda mucho más bajo que en el pasado. Seguidamente se presenta un gráfico que describe la evolución del déficit del sector público global para un período largo, 1983-2010.

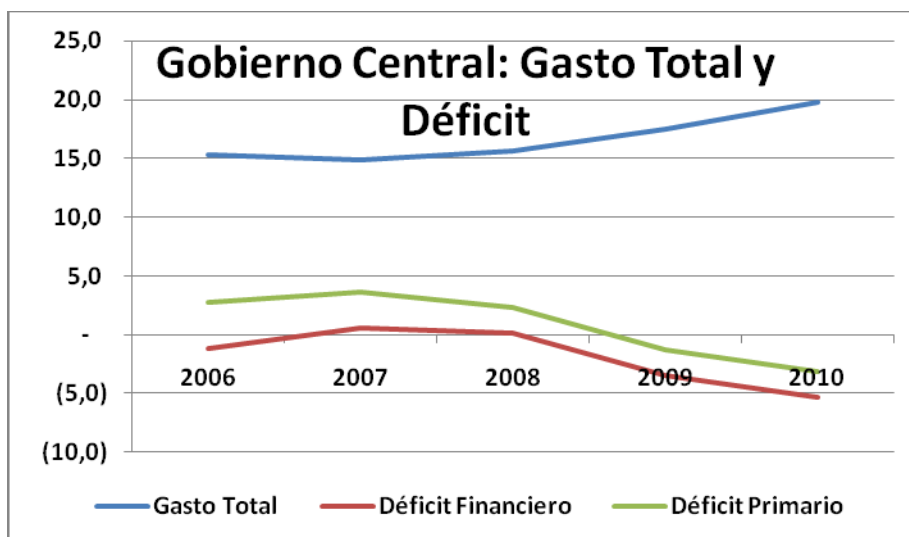
Gráfico 3



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

El control del desequilibrio fiscal es un asunto que se logra por una de dos vías, con mayores ingresos tributarios o con una reducción del gasto público. Si bien es cierto que los ingresos tributarios disminuyeron de manera importante como producto de la crisis internacional, el comportamiento del gasto del Gobierno muestra todo lo contrario, un patrón creciente. Para el cierre del 2010 el gasto total en términos del PIB se ubicó en 19.8%, magnitud que contrasta con el 14.9% del 2007.

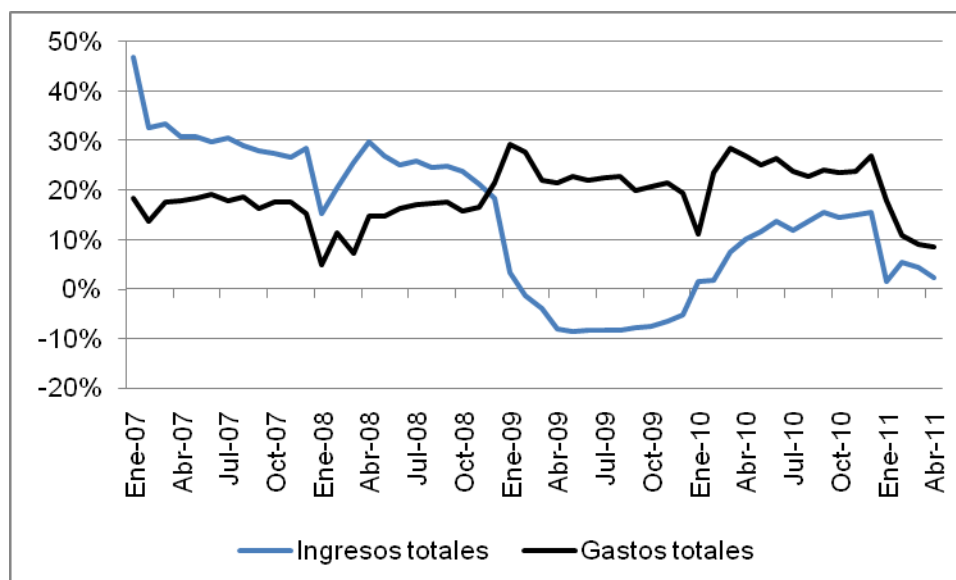
Gráfico 4



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

Dicho resultado y la dificultad para aprobar una reforma fiscal que allegue nuevos ingresos al Gobierno hacen pensar que la mayor parte del ajuste fiscal vendrá por la vía del recorte presupuestario, como lo muestran las cifras fiscales más recientes, donde el gasto de capital se ha visto contraído de manera importante y en los primeros meses del 2011, el gasto social (las transferencias corrientes). La directriz presidencial es muestra de ello.

Gráfico 5
Evolución de los ingresos y gastos del gobierno Central
 (variación nominal interanual)



Fuente: Ministerio de Hacienda, flujo de caja devengado

No obstante, es amplia la evidencia de que fundamenta que el recorte del gasto no es una solución conveniente en el largo plazo. Rodríguez, A y Angulo, J (2002) señalan que el gasto como porcentaje del PIB debería aumentarse en el orden de 4.3 pp para asemejarlo al nivel que sugiere el PIB per cápita ajustado por el poder de paridad de compra (PPP). Agosin (2005) indica que el incremento para Costa Rica debería ser mayor a 4 pp, dado que la brecha entre ingresos y gastos es superior a la del resto de la región.

“A pesar de que los gobiernos centroamericanos han realizado importantes reformas económicas, el nivel de su gasto público social continúa siendo insuficiente. La recaudación tributaria en la subregión se halla entre el 10% y el 14% del PIB y los gastos públicos están entre el 10% y el 18% de él. Estas tasas son bajas si se comparan con las que cabría esperar en países con las características estructurales de los centroamericanos.”

“Llama la atención la fuerte discrepancia entre la carga tributaria esperada y la observada de Costa Rica. La recaudación observada costarricense a fines de la década de 1990 fue de apenas 12% del PIB (ahora es algo más que el 13%) y está por debajo del promedio para la región, en circunstancias de que su PIB per cápita es el más alto de Centroamérica”

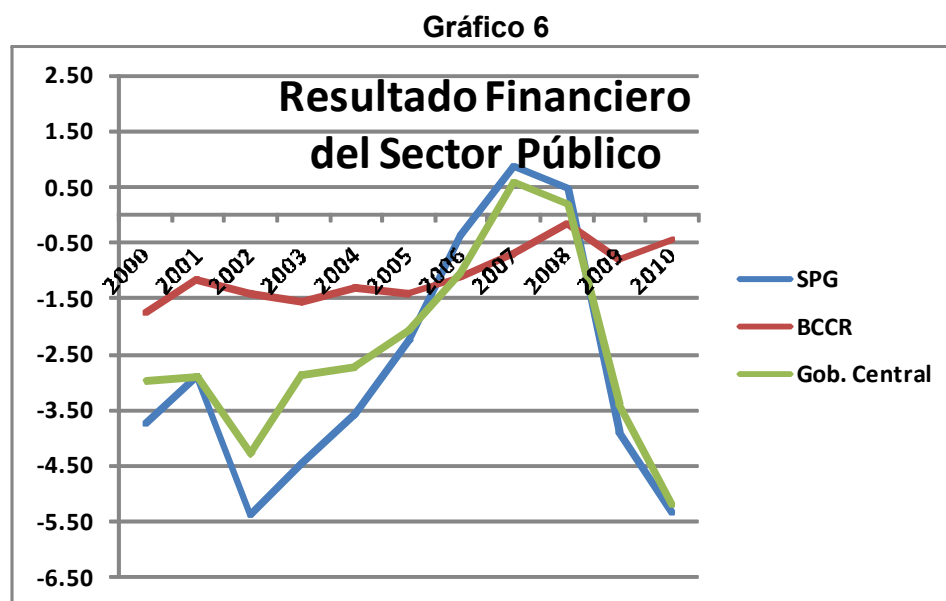
“ Esto lleva a concluir que, para llegar a la norma estimada por sus niveles de ingreso y la distribución del mismo, la recaudación tributaria debería aumentar en un 35%, o en unos 4 puntos porcentuales del producto, que es la brecha media que se observa .” Agosin (2005)

El desajuste estructural de las finanzas públicas en Costa Rica es un tema que debe plantearse en su verdadera dimensión y va más allá de aspectos de control del gasto o de mejoras administrativas para reducir la elusión y la evasión tributaria, las cuales son muy importantes. Con el nivel actual de carga tributaria, incluso la reforma fiscal planteada resulta insuficiente. Ello se hace más evidente cuanto se hacen explícitas las necesidades y demandas de gasto que tiene el Estado costarricense y se contrastan contra los \$1,359 de carga tributaria per cápita estimada para el 2009. Para ese año el gasto total superó a los ingresos tributarios en un porcentaje cercano al 30%. Eso quiere decir que se requerían \$1,764 de impuesto per cápita para equilibrar del déficit en ese año.

La discusión de la reforma fiscal planteada por el ejecutivo ha resultado muy compleja y el país está a la espera de una nueva propuesta de parte de la oposición. Inicialmente se había planteado una reforma tributaria capaz de generar 2.5% en términos del PIB. Independientemente de los cambios que se vayan a proponer hay que tener presente la vulnerabilidad de la hacienda pública costarricense. Un aumento importante en los niveles de tasas de interés internacionales perfectamente podría comprometer la totalidad de la reforma y dejar sin atender la debilidad estructural de las finanzas públicas.

Evolución fiscal reciente y principales tendencias

Al cierre del 2010 el resultado financiero del Sector Público Global (diferencia entre ingresos y gastos totales) arrojó un déficit de 5.37% en términos del PIB, cifra que contrasta con el (0.46%) del 2008. Es evidente que el desequilibrio fiscal se encuentra en el Gobierno Central, dado que las pérdidas del BCCR más bien se redujeron de un (-0.82%) en el 2009 a (-0.47%) en el 2010 y el resto del sector público (instituciones y empresas públicas) más bien presenta un leve superávit de 0.3 pp. El resultado de las instituciones públicas fue positivo, 0.14% en términos del PIB y de 0.16% para las empresas públicas.



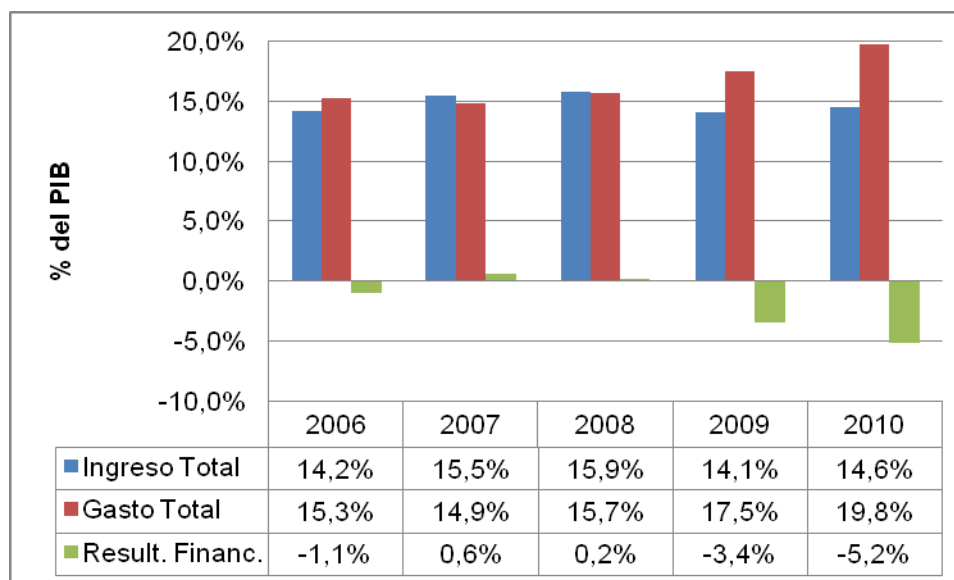
El Gobierno Central acumuló a diciembre 2010 un desequilibrio financiero de 981,203 millones, el cual representa un 35.8% del total de ingresos y un 5.2% en términos del PIB. Ello es resultado de gastos totales que crecen 26.8% e ingresos que aumentan apenas un 16.1%⁴, sobre una base interanual. Los ingresos tributarios que son la mayor parte de los recursos con que cuenta el Estado para atender sus programas crecieron tan solo 10.1% en términos anuales. La buena noticia es que dicha cifra es superior al (-6.1%) del año anterior, lo cual denota en alguna medida el efecto positivo de la recuperación de la actividad económica sobre la recaudación. No obstante, dicho resultado todavía contrasta con los crecimientos de 28.6% y 18.7%, del período 2007-09.

Lo que más preocupa del resultado del 2010 es la magnitud de dicho desequilibrio y su sostenibilidad, debido a que el denominado resultado primario, que no toma en cuenta el pago de intereses de la deuda, pasó de (1.27%) en el 2009 a (3.15%) en el 2010.

⁴ Esta cifra contabiliza como otros ingresos la devolución de transferencias corrientes realizada por FODESAF. De lo contrario, los ingresos totales crecerían a una tasa menor, congruente con la que muestra los ingresos tributarios.

Este resultado es bastante diferente al del período 2006-08, donde el Gobierno Central generó superávit primario por 2.7%, 3.7% y 2.4% respectivamente. Para el 2010 los gastos totales sin incluir pago por intereses superan los ingresos totales en un 21.1% y ello pone de manifiesto la urgente necesidad de un ajuste significativo en el gasto o de un mayor endeudamiento, a menos que se cuente con ingresos frescos, sea como producto del crecimiento de la recaudación o de la aprobación de la reforma tributaria.

Gráfico 7
Déficit del Gobierno Central



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

Los ingresos del Gobierno Central

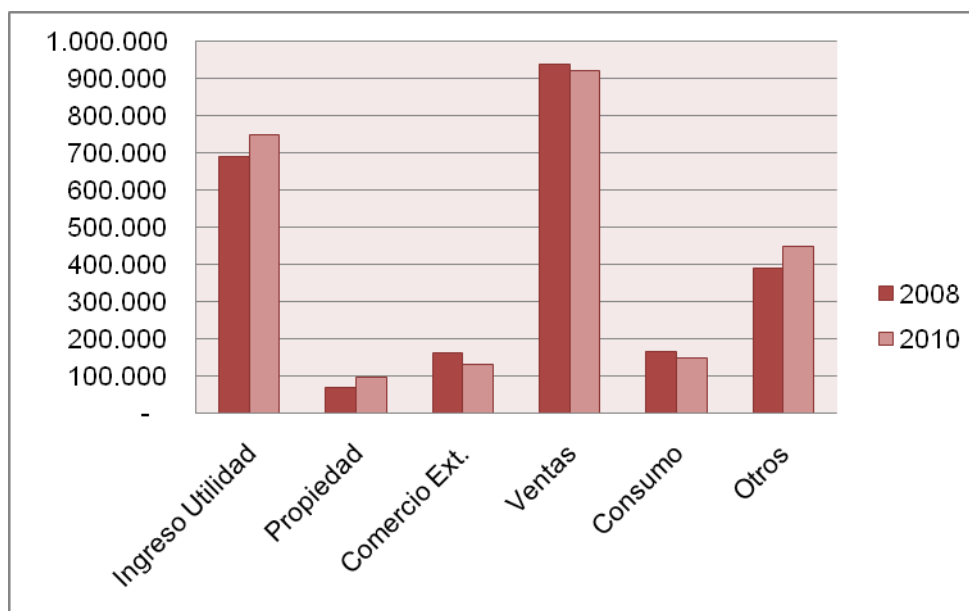
A diferencia de otros países donde el Estado goza de importantes ingresos de naturaleza no tributaria (materias primas y petróleo), la Hacienda Pública costarricense se caracteriza por la predominancia de ingresos de tipo tributario, los cuales representan alrededor del 96% de los ingresos totales, 2006-09. Llama la atención el año 2010, donde en el total de ingresos del Gobierno Central aparece un 9.1% de ingresos no tributarios, los cuales son producto de las transferencias devueltas por FODESAF en cumplimiento de la Ley 8783⁵. Como consecuencia de lo anterior, el total de ingresos del Gobierno Central crece en el 2010 a una tasa de 15.7%, en contraposición con el (-5.2%) del 2009, resultado que contrasta con el crecimiento reportado por los ingresos tributarios.

En efecto, el total de ingresos tributarios del Gobierno Central, que como se mencionó antes es la cifra relevante para el análisis, crece en el 2010 a una tasa de tan solo 10.1%, la cual supera el (-6.1%) del 2009, pero contrasta con los crecimientos antes de la crisis internacional, 24.6%, 28.6% y 18.7% para el 2006, 2007 y 2008

⁵ La Ley 8783 en acato al principio de caja única del Estado obliga a las instituciones a trasladar los recursos presupuestarios no ejecutados al Ministerio de Hacienda.

respectivamente. La recuperación económica sobre la recaudación apenas empieza a manifestarse en el 2010 e importantes categorías tributarias todavía presentan niveles absolutos incluso por debajo de los del 2008.

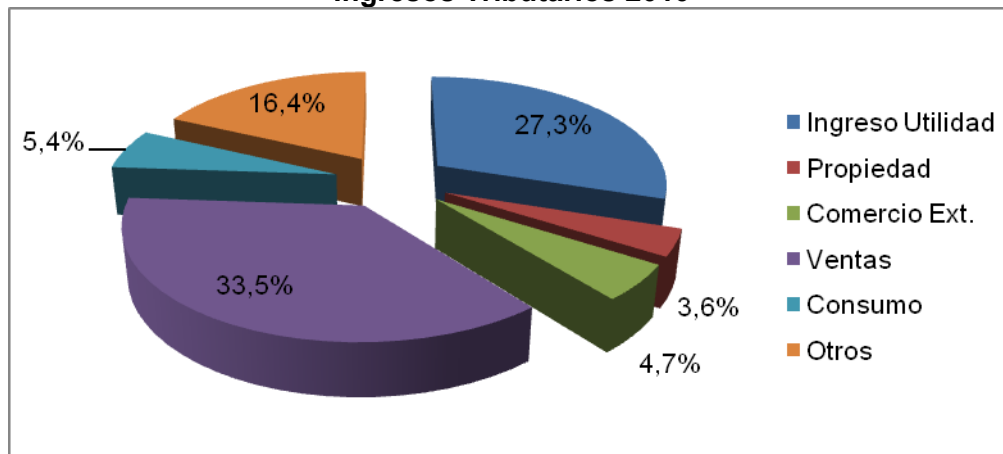
Gráfico 8
Ingresos Tributarios (millones de colones)



La estructura porcentual de los ingresos tributarios del Gobierno Central del 2010 muestra al impuesto de ventas como el principal generador con un 33.5% del total de ingresos, 4.9% en relación al PIB, seguido por el impuesto recaudado como producto de los ingresos y las utilidades, 27.3% de la recaudación, 4.0% del PIB. Estas dos categorías tributarias son responsables del 60.8% del total recaudado ese año, 65.3% en el 2008. Las categorías de impuestos a la propiedad de vehículos, comercio exterior y selectivo de consumo acumulan 13.7% de la recaudación, un 2.0% en términos del PIB. Finalmente, en la categoría de otros tributos sobresale el impuesto único a los combustibles con un 71.5% de ese total, equivalente a 1.7% del PIB.

Gráfico 9

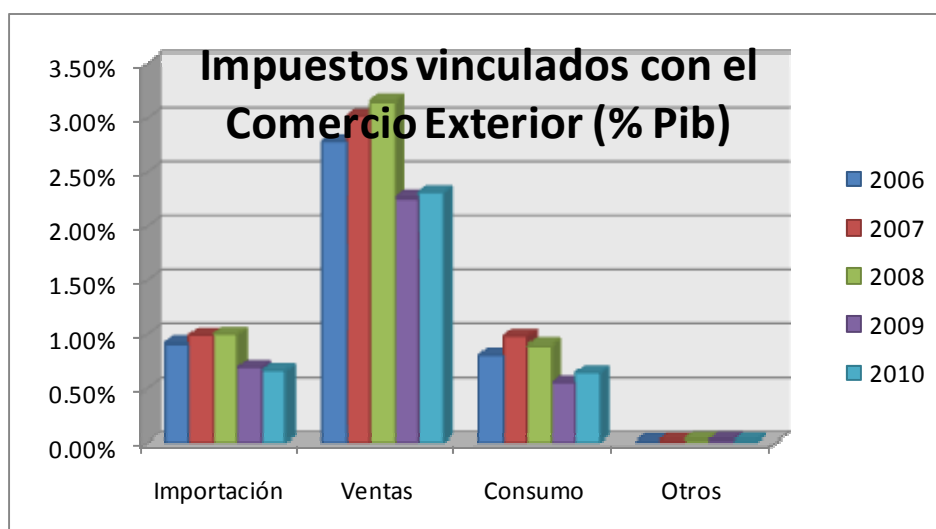
Ingresos Tributarios 2010



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

Como se mencionó antes, la crisis internacional afectó de manera importante los flujos de comercio y de consumo de la economía costarricense y consecuentemente los ingresos tributarios recaudados en las aduanas. Para analizar el impacto de la crisis internacional sobre la recaudación vinculada con el comercio exterior, se agruparon en una categoría los impuestos a la importación (arancel y 1% del valor aduanero), exportación (caja de banano y ad valorem que hoy en día son marginales), ventas en aduanas y consumo en aduanas. Sin excepción, todos estos impuestos presentan en el 2009-10 niveles por debajo de los alcanzados en el 2008. La participación relativa de dichos tributos se ha mantenido estable en el período bajo análisis y el impuesto de ventas en aduanas es el rubro predominante, con poco más del 60% de total de la categoría. Si bien es cierto se nota en el 2010 alguna recuperación con respecto al 2009, la importancia relativa de esta categoría en relación al PIB se redujo de 5.1% en el 2008 a 3.6% en el 2010.

Gráfico 10

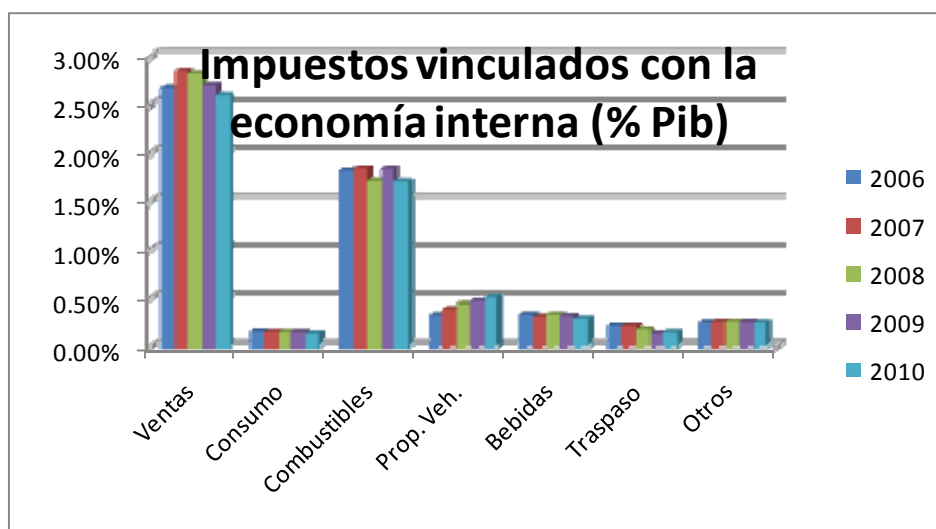


Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

El mismo ejercicio se realizó con los impuestos vinculados con el desempeño de la economía interna. En esta categoría fueron agrupados el impuesto de ventas y consumo interno, el impuesto único a los combustibles, el impuesto a la propiedad de vehículos, los impuestos a las bebidas (alcohólicas y no alcohólicas), el impuesto al traspaso de vehículos y propiedades y el resto de los tributos de menor cuantía. El impuesto sobre ventas y el impuesto único a los combustibles son los tributos dominantes, con alrededor de tres cuartas partes de participación relativa, 46.2% y 30.4% en el 2010, respectivamente.

Con muy pocas excepciones las tasas de crecimiento de este grupo de tributos son todavía bajas, lo cual denota la dificultad que tiene el Estado para recuperar los niveles de recaudación previos a la crisis, 10.7% en términos del PIB en el 2007 vrs 8.8% en el 2010. Sin embargo, es importante señalar que los niveles de recaudación absolutos de esta categoría no se redujeron en relación con el período pre-crisis, con la excepción de los impuestos de traspaso que se encuentran vinculados a la actividad inmobiliaria y de construcción. Sobresale el desempeño mostrado por los impuestos a la propiedad de vehículos automotores.

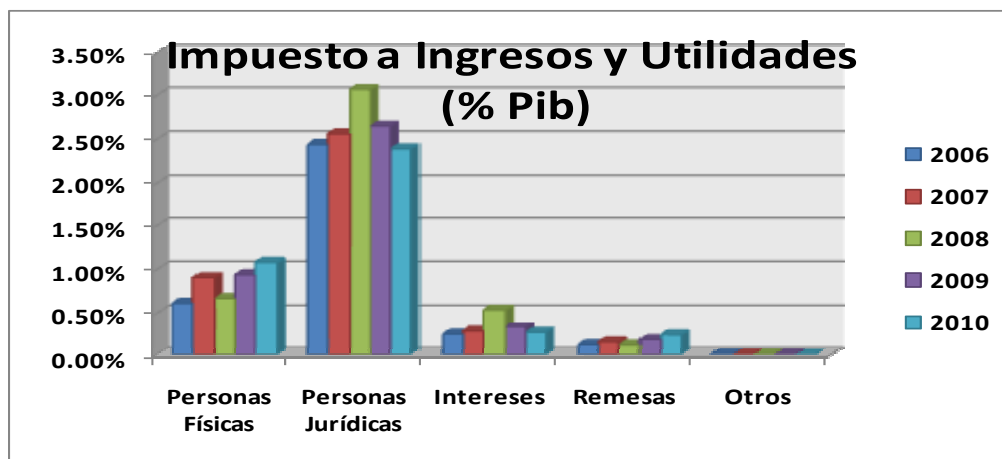
Gráfico 11



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

En la categoría de impuestos a los ingresos y las utilidades, el tributo que se cobra a la renta de las empresas sigue siendo el componente más importante, 60.1% en el 2010, aún cuando ha perdido casi 10 pp de participación relativa respecto al 2008 y su nivel absoluto de recaudación se encuentra por debajo del alcanzado dos años atrás. Lo mismo sucede con el impuesto que se cobra a la renta por intereses en títulos valores, que en el 2008 generaba el 12.2% de lo recaudado en esta categoría y en el 2010 se redujo a la mitad, resultado motivado por la caída en las tasas de interés. Contrario ocurre con los impuestos que se cobran a la renta personal y a las remesas, que se duplican en comparación con el 2008, alcanzando 27.1% y 6.0% respectivamente.

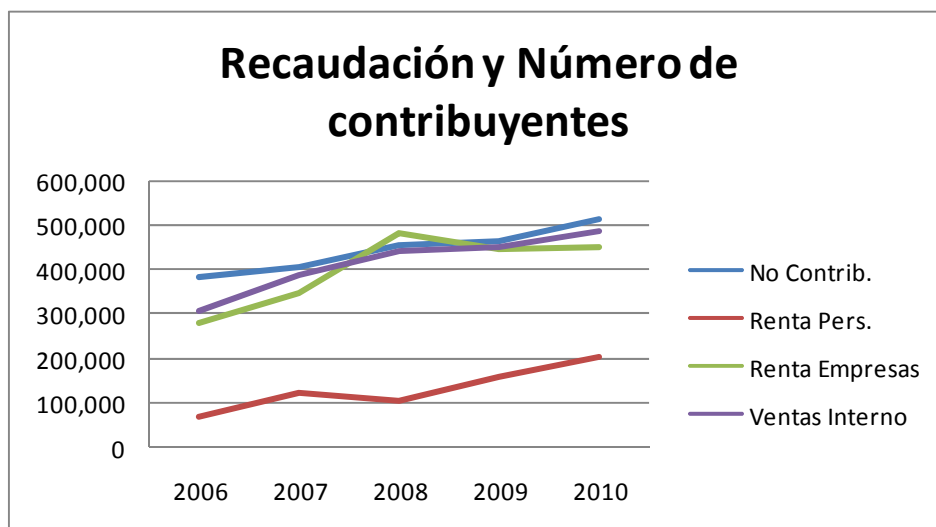
Gráfico 12



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

Finalmente, en materia de ingresos es relevante señalar que no todas las categorías impositivas son susceptibles de mejoras significativas en la recaudación como producto de una mejor gestión por parte de la autoridad tributaria. Luego de las mejoras en aduanas, la atención se ha centrado en la recaudación del 13% de impuesto sobre las ventas que se cobra internamente a las transacciones y que es objeto de importante evasión como lo ha señalado la CGR. De allí la mejora recaudatoria a pesar de la crisis, 2009-10. En los últimos años la autoridad tributaria también ha mejorado la gestión en el cobro del impuesto sobre la renta, de allí el incremento en la recaudación del impuesto que se cobra a personas físicas con actividad lucrativa, que más que se duplica entre el 2008-10.

Gráfico 13



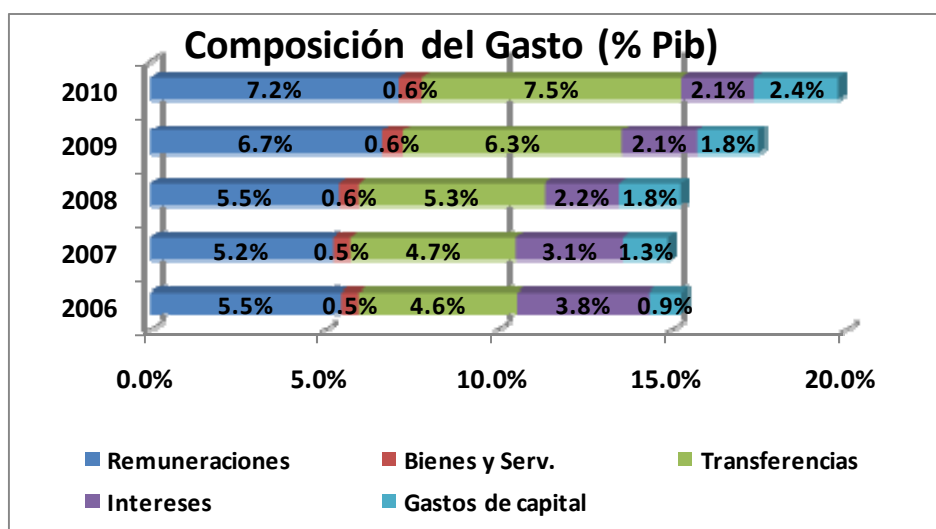
Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

Los gastos del Gobierno Central

El crecimiento del gasto del Gobierno Central constituye uno de los elementos centrales que explican la aceleración del desequilibrio fiscal del 2009-10, con tasas interanuales de 19.3% y 26.8% respectivamente y magnitudes relativas en términos del PIB del orden de 17.5% y 19.8% en los dos últimos años. Desafortunadamente el Gobierno Central cuenta con muy pocos grados de libertad para el control y determinación del nivel de gasto.

El gasto por remuneraciones (sueldos y salarios y cargas sociales) del Gobierno Central se multiplicó por 2.12 veces entre el 2006 y el 2010, con tasas de crecimiento anual que superan el 20% en los últimos tres años (30.2% en el 2009). Como resultado de los aumentos decretados a los empleados públicos dicho gasto pasó de representar un 38.8% de los ingresos totales en el 2006 a 49.2% en el 2010, casi la mitad de la capacidad de gasto del Gobierno Central, sin considerar endeudamiento.

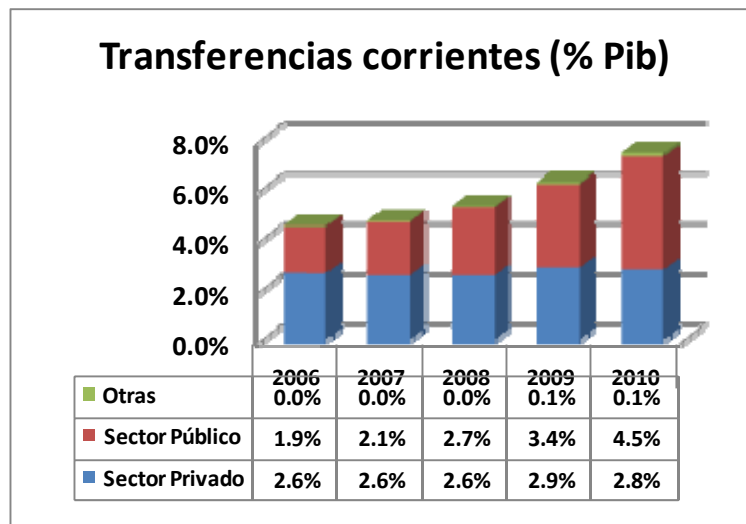
Gráfico 14



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

Si se adicionan las transferencias corrientes, que son el rubro de mayor crecimiento en el gasto, la capacidad financiera del Gobierno Central (sin endeudamiento) se agota. En el 2006 las transferencias corrientes representaban un 32% de los ingresos totales y cuatro años después el porcentaje se elevó a 51.2%. Son las transferencias corrientes al sector público las que más han crecido, se multiplicaron por 4 entre el 2006-10, pasando de representar 13.2% del total de ingresos del 2006 a 31.1% en el 2010, o lo que es igual, de 1.9% en términos del PIB en el 2006 a 4.5% en el 2010. En dicho crecimiento sobresalen las partidas giradas a FODESAF, Programa Avancemos, Juntas de Educación y comedores infantiles y Fondo Especial de Educación Superior.

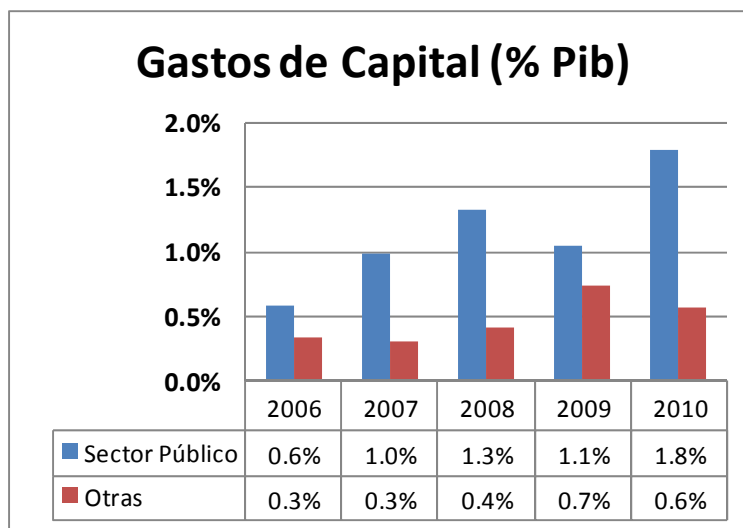
Gráfico 15



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

En los gastos de capital del período sobresale el aporte al CONAVI. El gasto total por transferencias de capital también ha crecido de manera importante, hasta alcanzar 14.0% de los ingresos totales del 2010. Son las transferencias del capital al sector público las que muestran el mayor dinamismo y representan en el 2010 un 12.4% del total de ingresos, cuatro veces lo presupuestado en el 2006 y 1.8% en términos del PIB.

Gráfico 16



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

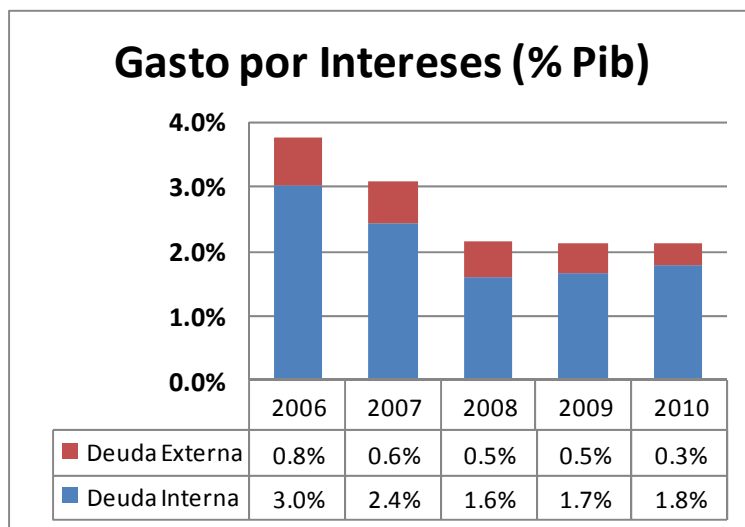
Afortunadamente para la Hacienda Pública costarricense, en los últimos años las tasas de interés han estado en niveles históricamente bajos y ello ha significado un alivio temporal a la presión financiera del gobierno. El gasto por intereses representaba en el 2006 poco más de la cuarta parte (26.7%) de la capacidad financiera del Gobierno Central (ingresos totales sin tomar endeudamiento) y éste decreció a 14.7% en el 2010, 12 pp de ahorro neto, equivalente a 1.7% en términos del PIB. No obstante, las tasas

de crecimiento del gasto total por intereses ya comienzan a evidenciar el mayor endeudamiento, producto de un déficit primario que supera el 3% en relación al PIB. En el 2008 el gasto total por intereses decreció 19%. Para el 2009 el crecimiento fue positivo, 5.9% y en el 2010 dicho gasto aumentó en 11.5%.

La bonanza económica previa a la crisis internacional y la coyuntura de bajas tasas de interés post crisis permitieron algunos reacomodos en la estructura del endeudamiento y en el saldo de la deuda. El Gobierno ha cancelado pasivos con el exterior y como resultado de un menor saldo y una menor tasa de interés el gasto por intereses para la atención del endeudamiento externo se ha venido reduciendo de manera importante, especialmente en los dos últimos años. Como resultado, en el 2010 se destinó un 2.4% de los ingresos totales al servicio de la deuda, tasa que contrasta con el 5.3% del 2006.

Por su parte, el gasto por intereses para atender el endeudamiento interno presentó el mayor efecto contractivo en el 2008, cuando la proporción de ingresos totales destinados al servicio de la deuda local alcanzó 10.3%, 11 pp menos que en el 2006, para un ahorro de 1.6% en términos del PIB. Para el 2009-10 las tasas de crecimiento del gasto por intereses para atender el endeudamiento interno se tornan positivas y crecientes, 9.9% y 20% respectivamente.

Gráfico 17



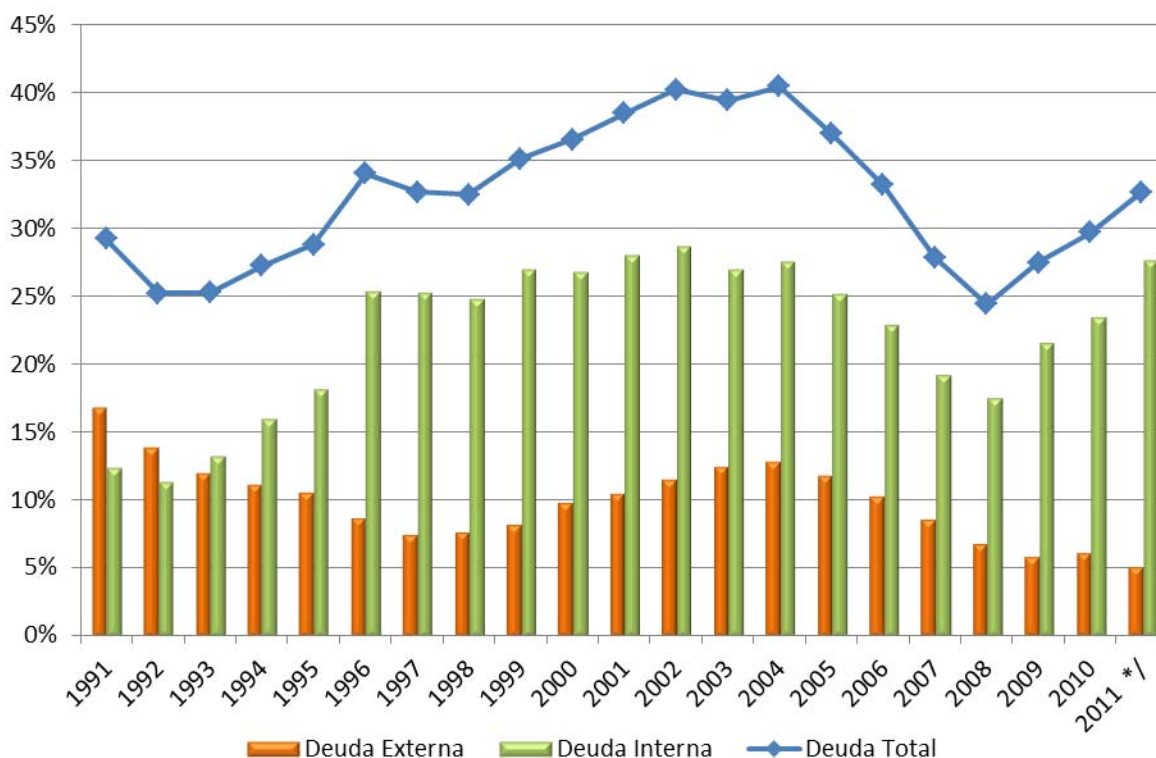
Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

La pregunta central en términos del manejo que se le dio al ahorro proveniente de un menor servicio de la deuda tiene que ver con la flexibilidad para revertir dicho resultado coyuntural y la sostenibilidad fiscal. Si el ahorro generado se utilizó para aumentar salarios, tan pronto como la situación internacional se revierta, el Gobierno Central vería aumentar su desequilibrio de manera inmediata. Volver a un niveles de tasas de interés semejantes a los del 2006 representarían 1.7% en términos del PIB, sin considerar el efecto del aumento en el saldo de la deuda.

Financiamiento del déficit y nivel de deuda

La relativa tranquilidad financiera del 2006-08 se rompió en el 2009, cuando el Gobierno Central nuevamente volvió a acudir al mercado para financiar el déficit fiscal, aumentando así el nivel de deuda. Ello afecta de manera negativa la senda de reducción del nivel de endeudamiento que el Estado venía implementando y que se había intensificado en los años previos a la crisis internacional, lo cual permitió ubicar la relación deuda del Gobierno Central a PIB ligeramente por debajo del 25%, en el 2008. En sólo dos años dicha relación ha aumentado a 30% y las estimaciones del BCCR, utilizando el Presupuesto Ordinario de la República, la ubican en el orden de 33% para finales del 2011.

Gráfico 18
Razón de deuda del Gobierno Central a PIB
- Porcentajes -

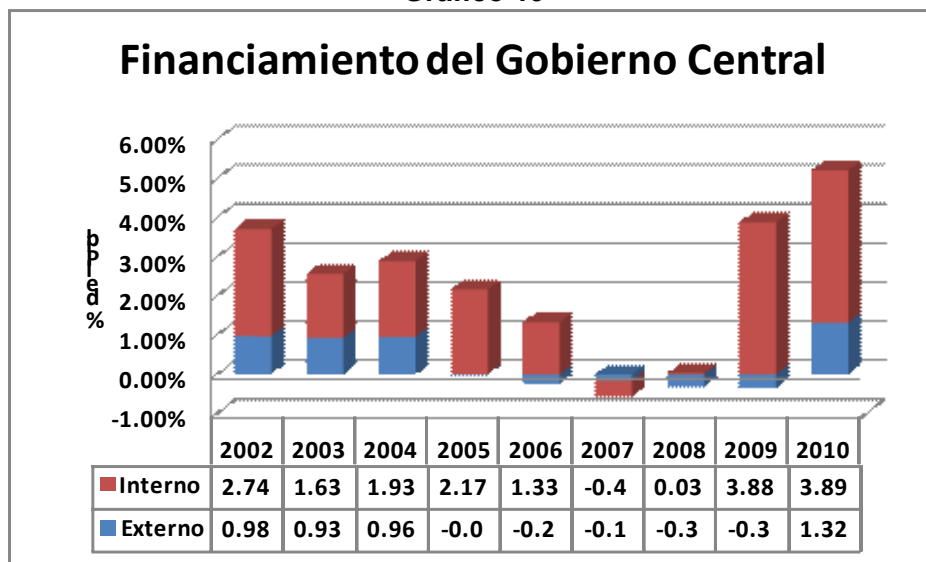


*/ Estimación según Presupuesto Ordinario del Gobierno de la República 2011.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

En el 2009 el Gobierno Central incrementó el nivel de endeudamiento por valor de 511,193 millones de colones, 21.6% en relación con los ingresos totales de ese año y equivalente a un 3.0% en términos del PIB. Para el 2010, el monto financiado casi se duplicó alcanzando 986,037 millones de colones, lo cual representa un 35.9% del total de ingresos totales de ese año, 39.6% si se calcula sobre la base del total de ingresos tributarios y 5.2% en relación con el PIB.

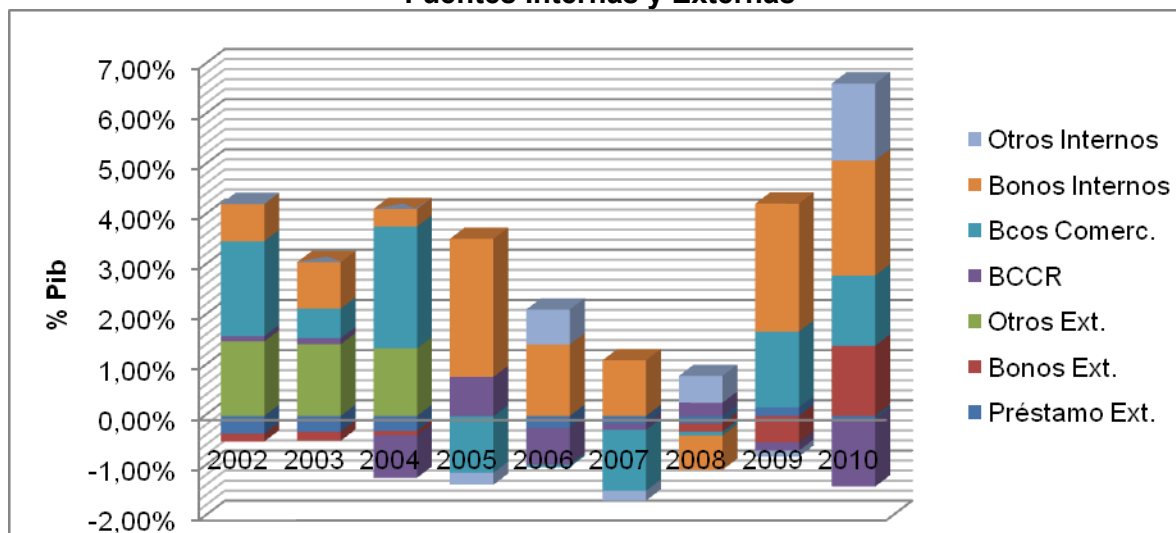
Gráfico 19



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

El financiamiento de la brecha fiscal es siempre una combinación de fuentes internas y externas y la manera de financiarla tiene consecuencias distintas para la economía. En el 2006-08, con superávit primario positivo como porcentaje del PIB del orden de 2.74%, 3.66% y 2.35% respectivamente, el Gobierno Central primero amortizó deuda con la banca comercial y empréstitos externos, en el 2007, y luego en el 2008, logró también amortizar parte de la deuda interna bonificada. Esta situación contrasta con la del 2009-10, cuando el resultado primario se volvió a tornar negativo, (1.27% y (3.15%) respectivamente. Ahora la colocación de títulos de propiedad se disparó y el Gobierno Central volvió a utilizar el financiamiento de la banca comercial, cosa que no hacía desde el año 2004. Para el 2010 la deuda externa volvió a aparecer como fuente de financiamiento.

Gráfico 20
Fuentes Internas y Externas

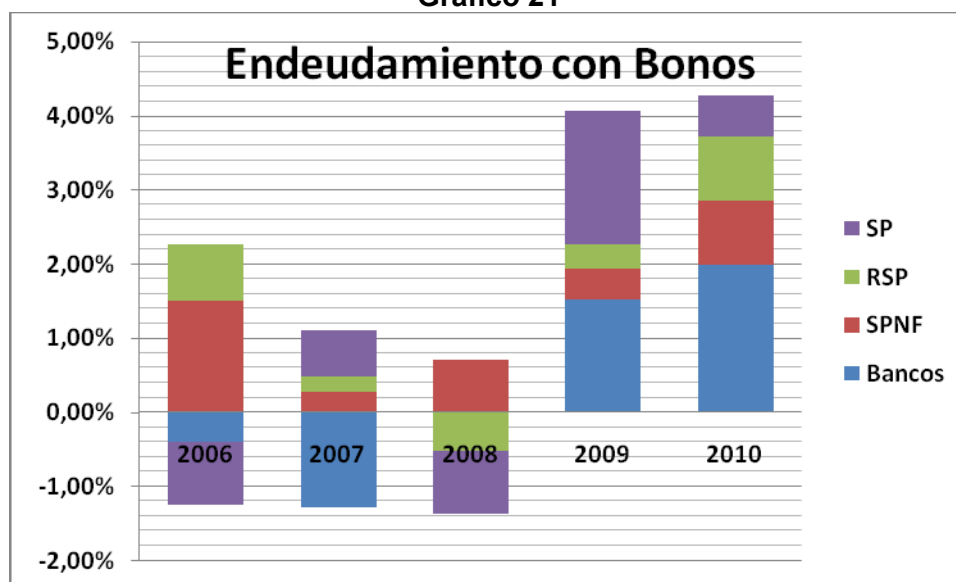


Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

El efecto del financiamiento sobre el nivel de las tasas internas de interés no es uno de los aspectos que más ha preocupado durante el 2009-10. Afortunadamente la situación internacional en los mercados financieros mantiene las tasas de interés en mínimos históricos y por tanto, el servicio de la deuda bajo. Además, el BCCR y el Ministerio de Hacienda lograron acomodar sus requerimientos sin mayor impacto sobre el costo de la colocación. No obstante, hacia futuro la vulnerabilidad fiscal si es crítica, especialmente en un contexto de tasas de interés internacionales al alza y con crecimientos del crédito al sector privado similares a los que prevalecían antes de la crisis.

La colocación de bonos es en magnitud muy relevante para el financiamiento del déficit y para el 2009-10 se ubicó ligeramente por encima de 4% en relación al PIB. En el 2010, casi la mitad de dicha colocación neta se hizo con los bancos comerciales, 46.3% y 40.6% en el sector público. Estas cifras contrastan con el 2009, cuando el saldo colocado en el sector público fue de tan sólo 18.1% y por tanto fue necesario colocar en el sector privado⁶ en un 44.6%.

Gráfico 21



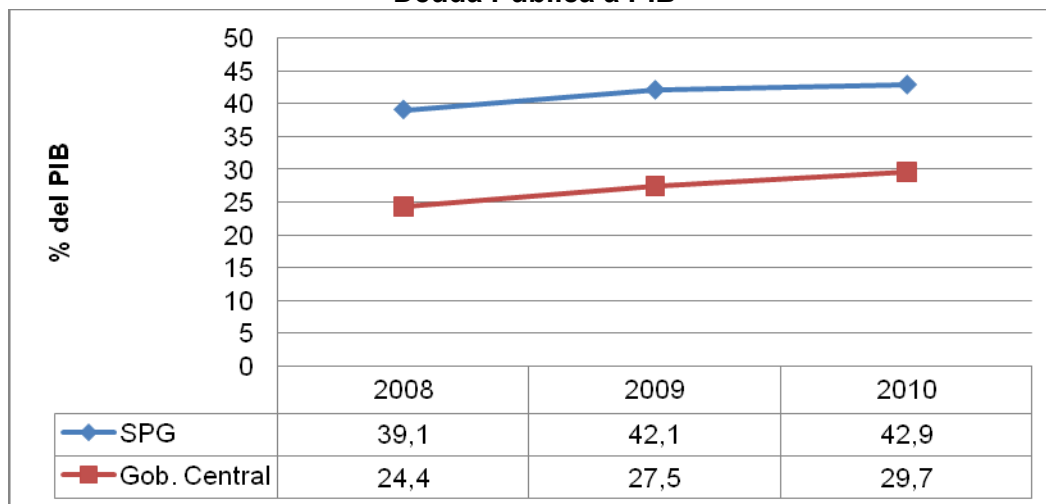
Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR (2010 preliminar)

De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda y del BCCR el saldo de la deuda del sector público global a diciembre 2010 ascendió a 8.1 billones de colones, lo cual representa un 42.9% del PIB, superior en 0.8 pp al saldo del año anterior (42.1%). Un 69.8% de dicho endeudamiento corresponde a Gobierno Central. La presión fiscal de los últimos años se evidencia en la composición de la deuda por emisor, donde el Ministerio de Hacienda pasó de representar 64.9% en el 2009 a 69.8% en el 2010. De

⁶ La utilización más intensiva de pagarés de corto plazo, 30 días o menos, constituye una fuente de financiamiento que le permite al Ministerio de Hacienda financiarse a través de lo que se denomina la subasta no competitiva, presionando menos las tasas de interés y haciendo un menor uso relativo del financiamiento del sector privado.

continuar por esta vía el umbral del endeudamiento del sector público rápidamente volverá a ser tema de preocupación macroeconómica, tal y como años atrás lo había expresado una comisión ad hoc de Ex Ministros de Hacienda convocados para analizar los problemas de las finanzas del Estado.

Gráfico 21
Deuda Pública a PIB



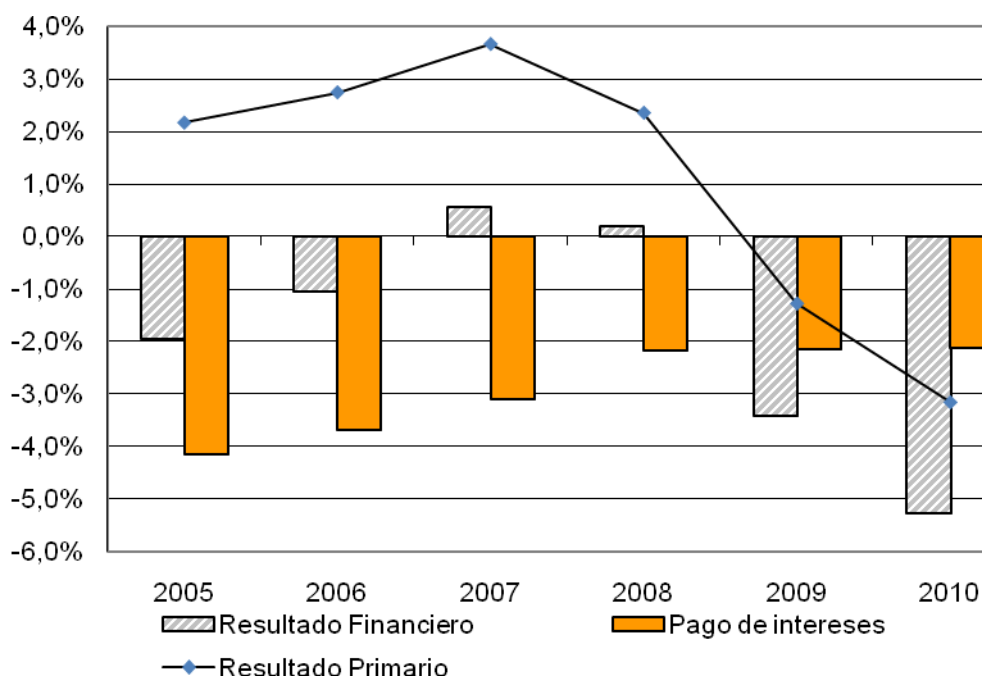
Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

Ante la dificultad para aprobar el paquete fiscal enviado al Congreso durante el 2011 y dado el bajo desempeño evidenciado en la recaudación, con cifras del BCCR al primer trimestre del 2011, el Gobierno Central se ha visto en la obligación recortar fuertemente el gasto. El año pasado había promulgado la Ley 8583, la cual le permite atender los compromisos legales de financiamiento a las instituciones del Estado y al mismo tiempo mantener los recursos no ejecutados en la caja única del Estado. Recientemente en el 2011 el ejecutivo emitió una directriz presidencial para sub-ejecutar el 20% del presupuesto de las instituciones del Estado, exceptuando salarios, intereses de la deuda y algunas transferencias corrientes.

Las transferencias de capital ya habían sido recortadas desde el 2010 y era de esperar contracciones importantes en otros rubros de gasto. En las cifras del cuatrimestre del 2011 son evidentes los recortes en las transferencias corrientes, lo cual va a impactar de manera importante los programas sociales del Gobierno. Esta parece ser una de las pocas válvulas de escape con que cuenta el Ministerio de Hacienda para aliviar la presión fiscal, en ausencia de medidas correctivas de tipo estructural.

Es relevante enfatizar que los espacios de maniobra fiscal son reducidos y que un déficit primario creciente atenta contra las posibilidades de mayor endeudamiento. De acuerdo con la modelación macroeconómica de mediano y largo plazo que realiza el BCCR, un superávit primario mayor a 1% en términos del PIB permite financiar al gobierno sin presionar la relación deuda a PIB. Esto es precisamente lo que ocurría antes de la crisis internacional y lo que permitió bajar la relación de deuda. Después del 2008 el resultado primario se tornó negativo y la relación deuda a PIB volvió a crecer.

Gráfico 21
Resultado Primario y Servicio de la Deuda



Fuente: STAP, M. Hacienda Cuadro: Gobierno Central. Ingresos, Gastos y Financiamiento

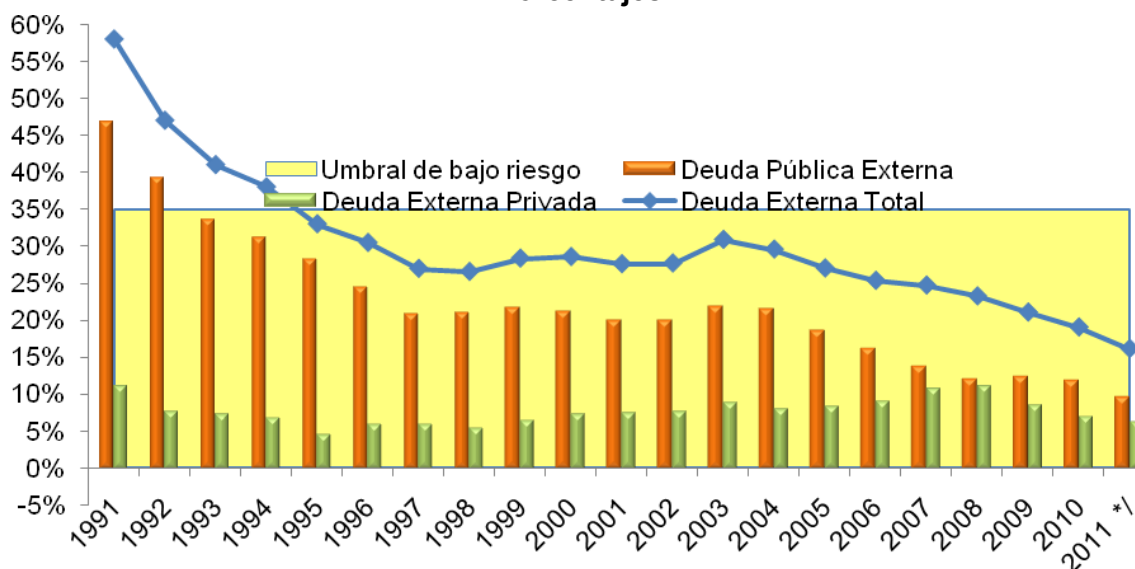
Con el crecimiento del déficit primario en el 2009-10, el espacio para mayor endeudamiento del Gobierno Central se ha estrechado y nuevamente la relación deuda a PIB se acerca a umbrales que atentan contra la sostenibilidad fiscal. Cuatro años demoró el país en pasar de niveles de deuda del Gobierno Central de 40% a 25%, apoyado en un período de elevado crecimiento económico. Dicha relación se ha deteriorado de manera importante en los últimos tres años.

Tampoco es cierto que para el sector público exista una holgura importante en la utilización de endeudamiento externo. En la actualidad el país tiene una relación de deuda externa a ingreso nacional bruto que se ubica a la mitad del umbral de bajo riesgo⁷, sin embargo dicha holgura no es para el sector público. Las estimaciones del BCCR para el 2011 sugieren para el Gobierno Central una relación deuda externa a PIB

⁷ Umbral de bajo riesgo, véase: Reinhart, C.; Rogoff, K. y Savastano, M. (2003). "Debt Intolerance". National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper 9908. En este estudio se establecen zonas de intolerancia de la deuda externa, para una muestra de 53 países clasificados en función de su calificación riesgo país y la razón deuda externa total a Ingreso Nacional Bruto (INB). Para este último indicador se definió un nivel crítico, con base en una distribución de frecuencias donde más del 50% de los países con historias de al menos un evento de crisis, reestructuración de deuda externa o alta inflación, presentaron niveles de la razón de deuda externa a INB superiores a 35%.

de apenas 5.1%, no obstante, la relación deuda interna a PIB si es elevada, 27.6%, para un acumulado de 32.7%.

Gráfico 21
Razón de deuda externa a Ingreso Nacional Bruto
- Porcentajes -



*/ Información al 31 de marzo del 2011.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica

Pese a la vulnerabilidad en las finanzas públicas en el 2010 el país obtuvo por primera vez en su historia, grado de inversión, por parte de las calificadoras internacionales de riesgo. De alguna manera el desempeño macroeconómico, la capacidad del país para salir de la crisis y la voluntad del Gobierno para impulsar una reforma fiscal favorecieron las buenas perspectivas económicas. Dicho grado de inversión es asociado con menores costos para la colocación de deuda soberana del Gobierno en los mercados internacionales. También con movimientos especulativos de inversionistas atraídos por la buena perspectiva macroeconómica.

De la misma manera como el grado de inversión le fue otorgado a Costa Rica en el 2010, una profundización del desequilibrio fiscal y un incremento en la relación deuda a PIB podría llevar a las agencias calificadoras de riesgo a reconsiderar su percepción sobre la capacidad del país para atender sus compromisos financieros. Ello tendría consecuencias en términos de una elevación de la prima por riesgo y por tanto del costo del endeudamiento, lo cual profundizaría la magnitud del desequilibrio fiscal.