



UNDÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Impactos Macroeconómicos, Fiscales y Sociales de las Medidas de Contención del Gasto Público 2003- 2004

***Investigador:
Julio Rosales***



Índice

Resumen Ejecutivo.....	5
Medidas de Contención del Gasto.....	9
Impactos de las medidas de contención.....	10
Efectos según Tipos de Gastos	.10
Efectos según Uso o Función de los Gastos15
Sostenibilidad de las medidas de contención	18
Bibliografía.....	25

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Resultado Primario y Financiero del Gobierno Central	..	11
Cuadro 2: Comportamiento de los Componentes del Gasto Público	13
Cuadro 3: Variación del Gasto asociado con el Área Social e Inversión Pública	.	.16
Cuadro 4: Evolución del Gasto Asociado con el Área Social e Inversión Pública.	.	..17

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Participación de los Componentes del Gasto Público Respecto al PIB	...12
Gráfico 2: Crecimiento Real de los Componentes del Gasto Público13
Gráfico 3: Valor Real de las Transferencias a FOSEDAF y el CONAVI	...14
Gráfico 4: Valor Real de la Formación Bruta de Capital fijo15
Gráfico 5: Crecimiento Real de los Gastos por Función o Tipo de Uso16
Gráfico 6: Proyección de Mediano Plazo de la Deuda del Gobierno Central: 2005-2010	...19
Gráfico 7: Escenarios de Proyección de la Deuda del Gobierno Central: 2005-2010	..21
Gráfico 8: Gasto Real en Asistencia Social por Hogar Pobre	. 22
Gráfico 9: Gasto Real en Salud y en Educación e Indicadores de Desempeño.	23

RESUMEN EJECUTIVO

En el 2003 y 2004, el Ministerio de Hacienda emitió diferentes directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal global que como proporción del PIB había alcanzado un tasa superior al 5 por ciento durante el año 2002 y de cara a la imposibilidad de incrementar los ingresos tributarios con una rápida aprobación del Plan Fiscal.

Como resultado de estas medidas, el déficit fiscal del 2003 y 2004 se redujo de forma apreciable en comparación con el 2002, año en que superó el cuatro por ciento en términos del PIB. La principal razón de esta mejora fue la generación de un mayor superávit primario, toda vez que en el 2003 explicó casi la totalidad de la caída del déficit fiscal, mientras el 2004 continuó siendo el principal factor que permitió la disminución adicional que experimentó en ese año esta variable, a pesar de que la baja en las tasas de interés llevaron a que el menor gasto de intereses explicara cerca del 40 por ciento.

En lo que respecta al superávit primario como proporción del PIB, dos terceras partes de su aumento en el 2003 provino de una caída en los gastos y sólo un tercera parte fue resultado del aumento en los ingresos tributarios, producto del Plan de Contingencia Fiscal (PCF). En el 2004, los resultados son más claros, debido a que los ingresos permanecieron prácticamente sin cambios en términos del PIB. De tal forma que el control del gasto podría explicar casi la totalidad del incremento que tuvo el superávit primario.

Ahora bien, cuales fueron los gastos que se vieron afectados por las medidas de contención. Como promedio bianual, la relación con el PIB de los gastos de salarios, pensiones e intereses, se mantuvo e incluso tendió a incrementarse entre los períodos 2001-2002 y 2003-2004. Por el contrario, los gastos en bienes y servicios, las transferencias corrientes y de capital, así como la formación bruta de capital, experimentaron una contracción en su relación con el PIB entre los dos períodos bianuales.

Estos resultados llevaron a que la participación de los salarios, pensiones e intereses dentro de los egresos totales aumentará del 68.0 a 72.6 por ciento entre los dos períodos bianuales estudiados. De esta forma, el peso del ajuste de las medidas de contención no recayó sobre estos tres gastos. Esto junto al crecimiento histórico relativamente alto que han tenido, los continuó manteniendo como los disparadores del gasto público.

En el análisis de las variaciones de los gastos en términos del PIB, muestran que el 75 por ciento de la caída que experimentaron los gastos totales entre los dos períodos bianuales comparados, se explica por la contracción en los gastos de capital, mientras el 25 por ciento corresponde a los gastos corrientes. En el primer caso, el peso del

ajuste recayó sobre las transferencias al CONAVI y la formación bruta de capital fijo. En el caso de los gastos corrientes, no fueron los salarios, pensiones e intereses de la deuda pública los que recibieron el mayor impacto, sino más bien las transferencias corrientes, dentro de las que se identifican como las más afectadas las relacionadas a FODESAF.

Vistos los gastos por función o tipo de uso, se observa también un efecto negativo de las medidas de contención. Con excepción de la educación, los egresos asociados con el Orden público y seguridad, Salud, Seguro social y asistencia social, Vivienda y servicios comunales, así como Transporte y Comunicaciones, experimentaron una contracción. Mientras en el 2001-2002 registraron una tasa promedio de crecimiento real positiva, en los siguientes dos años la mayoría se redujeron. Sumados, pasaron de una expansión del 9.2 por ciento en el primer período, a un decrecimiento del 0.2 por ciento en el último.

Gracias a estos resultados el faltante fiscal del gobierno pasó de un 4.3 por ciento del PIB en el 2002 a un 3.1 y 2.8 por ciento en términos del PIB en los dos años subsiguientes, respectivamente. Como se indicó antes, la mayor parte de esa mejora provino de la generación de una mayor superávit primario, lo cual junto a la baja en las tasas de interés y un mayor crecimiento real de la economía, vino a cambiar notablemente la perspectiva hacia futuro de la sostenibilidad de la deuda del gobierno central.

La senda de expansión o contracción de la deuda en términos del PIB, esta determinada por el comportamiento de la tasa real de interés que opera sobre ella, el crecimiento real de la economía y el nivel del superávit primario como proporción del PIB. De tal forma que, si la tasa real de interés es mayor a la tasa real de crecimiento de la economía, se necesitará un superávit primario para que la deuda respecto al PIB no crezca o viceversa. Visto de otra forma, si el resultado primario es igual a cero, se requerirá que la tasa real de interés sea igual a la tasa real de expansión de la economía.

En el 2002 el superávit primario respecto al PIB fue cero, sin embargo, la tasa real de interés alcanzó 6.9 por ciento, por encima del 2.9 por ciento que creció la economía en términos reales. Por esta razón, la deuda se vuelve explosiva. Contrariamente, en el 2003-2004, el superávit primario alcanzó un promedio de 1.3 por ciento del PIB, a lo cual se sumó que el crecimiento real de la economía supero en poco más de un punto la tasa de interés real, de tal forma que la senda de expansión de la deuda se hace contractiva.

Es claro que las políticas de contención revertieron la senda explosiva de la deuda pública. Sin embargo, como se determinó antes, esto se dio a costa de una fuerte caída en inversión pública importante para la competitividad del país, mientras los disparadores del gastos (salarios, pensiones e intereses) mostraron, en relación a los

años previos, tasas reales de crecimiento positivas y un ligero aumento en términos del PIB.

La menor inversión pública deteriora áreas estratégicas para la competitividad del país, con lo cual se reduce el crecimiento de la economía hacia futuro. Esto a su vez deteriora la recaudación tributaria. Ambos resultados alteran la percepción externa del país y como consecuencia las tasas de interés se incrementan. De esta forma, el menor crecimiento, la baja en la recaudación tributaria y tasas de interés más altas, terminan en el mediano y largo plazo no sólo minando el esfuerzo presente de aumentar el superávit primario, sino también obligando a que ese esfuerzo tenga que ser mayor año con año. Como resultado de esto se genera un círculo vicioso de inimaginables consecuencias.

Lo deseable para generar un mayor superávit primario, ante la necesidad de ajustes fiscales, es reducir el gasto corriente, actuando sobre sus disparadores, mientras se promueve la inversión en áreas estratégicas para la competitividad del país, tales como carreteras, puertos, aeropuertos, comunicaciones, agua, entre otras. Esto creará un círculo virtuoso, toda vez que el mayor crecimiento se traducirá un aumento de la recaudación tributaria y como resultado mejorará la percepción externa del país, repercutiendo en tasas de interés más bajas. En resumen, un crecimiento del PIB mayor, el aumento en los ingresos públicos y las menores tasas de interés, llevarán a una reducción en la deuda, al tiempo que alivian la presión de generar mayores superávits primarios, liberando recursos para incrementar la inversión pública y la acción social.

Además, esta política permitirá, vía su círculo virtuoso, liberar recursos para la acción social. Por el contrario, las medidas de contención del 2003 y 2004, además de su efecto negativo sobre el crecimiento económico de mediano y largo plazo, vinieron a reforzar el estancamiento que desde varios años atrás se observa en la lucha contra la pobreza.

A la menor disponibilidad de recursos que resultó de tales medidas, se sumaron los problemas en la efectividad y calidad del gasto social que viene arrastrando el país desde hace varios años. Por otra parte, las medidas de contención de los últimos dos años y sus efectos sobre los gastos sociales, han comenzado a crear tensiones políticas, las cuales se han reflejado en discusiones más intensas en la Asamblea Legislativa sobre el contenido social de los presupuestos públicos y de alguna forma han influido para que dos Ministros de Hacienda abandonarán a esa cartera en los últimos años.

Sin embargo, la política fiscal durante la primera mitad del presente año 2005 no muestra cambios importantes respecto a los dos años anteriores. La incertidumbre en cuanto la aprobación del Plan de Reforma Fiscal y la ausencia de medidas directas orientadas a controlar los disparadores del gasto público, hacen prever condiciones

similares a las 2003 y 2004 para el comportamiento de los gastos sociales y la inversión pública.

Además, no está claro que los ingresos tributarios mantendrán el comportamiento de los últimos dos años. En el curso del presente año se registra una importante desaceleración en la actividad económica, explicada en buena parte por el impacto negativo de los altos precios del petróleo, la incertidumbre respecto al TLC y las cercanías de un año electoral. Por lo tanto, no existen suficientes condiciones que garanticen que los ingresos tributarios seguirán con la tendencia de los dos años previos. Esta situación es un elemento adicional que favorece la continuación de una política fiscal restrictiva, con su consecuente impacto en el gasto social y la inversión pública.

Impactos Macroeconómicos, Fiscales y Sociales de las Medidas de Contención del Gasto Público 2003- 2004

En el 2003 y 2004, el Ministerio de Hacienda emitió diferentes directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal global que como proporción del PIB había alcanzado un tasa superior al 5 por ciento durante el año 2002 y de cara a la imposibilidad de incrementar los ingresos tributarios con una rápida aprobación del Plan Fiscal.

1. Medidas de Contención del Gasto

Mediante el Decreto N° 30214-H publicado en marzo del 2002, las autoridades hacendarias decidieron que para el 2003 el gasto presupuestario de las entidades públicas no podía incrementarse más allá de un siete por ciento del presupuesto del año anterior. Por su parte, el Decreto N° 31094-H, publicado en los primeros meses del 2003, establecía en 10 por ciento el tope del 2004 con relación al presupuesto del 2003¹.

Además, se definieron condiciones restrictivas para las inversiones financieras, así como para contratar créditos internos y externos por parte de las entidades públicas, mientras que para instituciones como el CONAVI, FODESAF, INVU, IDA, el ICE, entre otras, se estableció además que estarían sujetas a directrices específicas de seguimiento e información.

Así mismo, en las Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto del 2003 y 2004, el Ministerio de Hacienda fijó provisiones para los incrementos salariales en el primero y segundo semestre de cada año - 3.5 y 4.0 por ciento respectivamente. También definió la necesidad de que las nuevas plazas

¹ Al presupuesto del año previo había que restarle los gastos no recurrentes para propósitos de usarlo como referencia para definir el presupuesto del año siguiente –2003 y 2004.

estuvieran debidamente justificadas y dentro del límite presupuestario establecido por los decretos.

A la luz de las cifras fiscales que se revelaban en el transcurso de los meses, estas medidas fueron reforzadas o sustituidas por otras. Por ejemplo, en diciembre del 2002, el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda de turno, anunciaron un plan de contención que establecía un límite del 5.9 por ciento al crecimiento del gasto de los ministerios e instituciones públicas descentralizadas, respecto al gasto efectivo del 2002. Además, se contemplaba el congelamiento de plazas - con excepción del personal docente y hospitalario. Aunque las medidas implicaban sacrificios, el mandatario Abel Pacheco consideró que era necesario “posponer sueños” (La Nación, 2002).

A pesar de que en la directriz del 5.9 por ciento quedaron excluidos los salarios, pensiones e intereses de la deuda, el gobierno se proponía con este Plan reducir en tres puntos el déficit fiscal previsto inicialmente en 6 por ciento del PIB. Se esperaba que aproximadamente dos puntos fueran aportados por las medidas de contención, en tanto el punto restante se tenía previsto que fuera generado por la Ley de Contingencia Fiscal.

En lo relativo al 2004, también se dieron modificaciones a las directrices contenidas en el Decreto 31094-H. En octubre de ese año el Ministro de Hacienda de turno decidió bajar el tope del 10 por ciento a un ocho por ciento. Además, a esta medida se unieron diversos anuncios de recortes de gastos por parte de los jefes de este ministerio. Por ejemplo, en el mes de julio del 2004, se anunció un recorte de 29,900 millones de colones.

2. Impactos de las medidas de contención

En esta sección y la próxima trataremos de identificar los efectos reales de las medidas de contención antes citadas. Por esta razón, el análisis se realizará sobre el gasto efectivo y no sobre los presupuestos aprobados. Toda vez que estos últimos no permitirían ver con claridad el efecto de tales medidas para aquellos casos en que el nivel de subejecución del presupuesto es mayor al porcentaje de contención establecido en las directrices arriba indicadas. En otras palabras, las instituciones públicas podrían haber evadido el objetivo de dichas medidas, reduciendo el nivel de subejecución de su presupuesto - efecto nominal -, sin tener que alterar su gasto - efecto real.

2.1. Efectos según Tipos de Gastos

El Gobierno Central logró en el 2003 y 2004 reducir su déficit fiscal de forma apreciable en comparación con el 2002, año en que superó el cuatro por ciento en términos del

PIB². Si se analizan las cifras hacendarias basadas en el gasto reconocido, la principal razón de esta mejora fue la generación de un mayor superávit primario, que se define como la diferencia entre los ingresos y los gastos sin contabilizar los intereses de la deuda pública.

La caída de alrededor de 1.2 puntos porcentuales del PIB que experimentó el déficit fiscal en el 2003, con respecto al faltante registrado en el 2002, se explica casi en su totalidad – 98.6 por ciento - en el aumento del superávit primario. Para el 2004 este superávit continuó siendo el principal factor que ayudó a que el déficit cayera 0.3 puntos porcentuales del PIB respecto al 2003. Sin embargo, la baja en las tasas de interés locales y externas se reflejó con más claridad en los gastos de intereses del 2004, de tal manera que estos aumentaron a cerca del 40 por ciento su aporte a la caída de este faltante.

Debido a que el superávit primario está afectado por lo que pase con los ingresos y los gastos sin intereses, es necesario identificar de dónde provino mayormente la mejora observada.

Con relación al año 2002, los ingresos crecieron 0.4 puntos porcentuales del PIB en el 2003, principalmente por la Ley de Contingencia Fiscal, mientras los gastos sin intereses cayeron 0.8 puntos porcentuales. Si se tiene que el superávit primario aumentó casi 1.2 puntos del PIB, entonces dos terceras partes podrían atribuirse a las políticas de contención del gasto. En el 2004, los resultados son más claros, toda vez que los ingresos permanecieron prácticamente iguales en términos del PIB, mientras los gastos disminuyeron 0.2 puntos. De tal forma que las directrices del control del gasto podrían explicar prácticamente la totalidad del incremento en el superávit primario³.

Cuadro 1: Resultado Primario y Financiero del Gobierno Central (GC)

(Cifras en términos del PIB)

	2001	2002	2003	2004
Ingresos totales	13.4	13.4	13.8	13.8
Gastos Corriente	12.4	13.3	12.6	12.4
Superávit Primario	1.0	0.0	1.2	1.4
Intereses de deuda	4.0	4.3	4.3	4.1
Gastos Totales	16.4	17.6	16.8	16.5
Déficit financiero	(3.0)	(4.3)	(3.1)	(2.8)

² En el 2003 y el 2004 el déficit del gobierno central alcanzó 3.1 y 2.8 por ciento del PIB respectivamente, lo cual representa una caída de 1.2 puntos porcentuales del PIB en el 2003 con respecto al 2002 y de 0.3 puntos porcentuales del PIB en el 2004 en comparación con el 2003. Además, en el 2002 el faltante financiero del sector público consolidado, que incluye además del gobierno central, el Banco Central y el resto del sector público no financiero, se disparó a 5.4 por ciento del PIB.

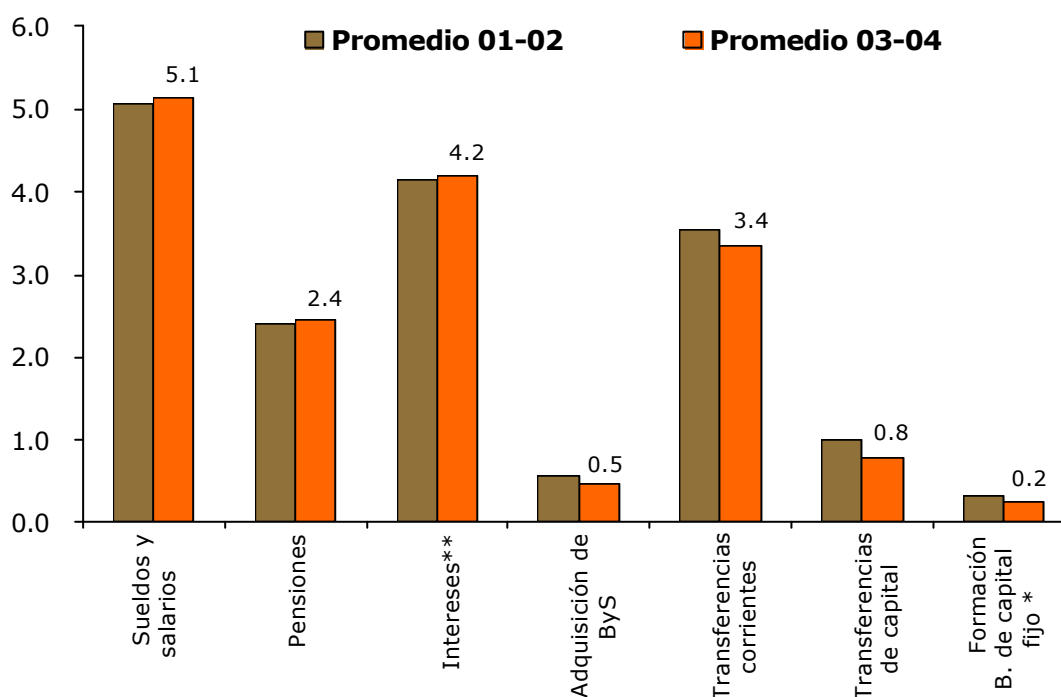
³ El Plan de Contingencia Fiscal generó 0.57 del PIB en el 2003. Para el 2004 generó aproximadamente 0.1 por ciento del PIB. En el 2004 también se registra un aumento sorpresivo en la recaudación de algunos impuestos, que algunos relacionan con cierto “temor moral” que llevó a que los contribuyentes decidieran voluntariamente comenzar

Fuente: Elaboración propia con cifras de gasto reconocido de la Contraloría General de la República

Una vez comprendido que el mayor aporte a la reducción del déficit fiscal en el 2003 y 2004 provino de un mayor superávit primario, producto principalmente del control en los egresos, se identificarán los tipos de gastos más afectados por las medidas de contención. Para este análisis desagregado se emplean las cifras de gasto efectivo consolidado, según categoría de clasificación económica de la Contraloría General de la República.

El siguiente gráfico nos muestra que como promedio bianual, la relación con el PIB de los gastos de salarios, pensiones e intereses, se mantuvo e incluso tendió a incrementarse entre los períodos 2001-2002 y 2003-2004. Por el contrario, los gastos en bienes y servicios, las transferencias corrientes y de capital, así como la formación bruta de capital, experimentaron una contracción en su relación con el PIB entre esos períodos.

Gráfico 1: Participación de los Componentes del Gasto del GC con Respecto al PIB
(cifras porcentuales)



* Incluye construcciones, maquinaria y equipo, así como de terrenos.

** Incluye las comisiones de deuda pública.

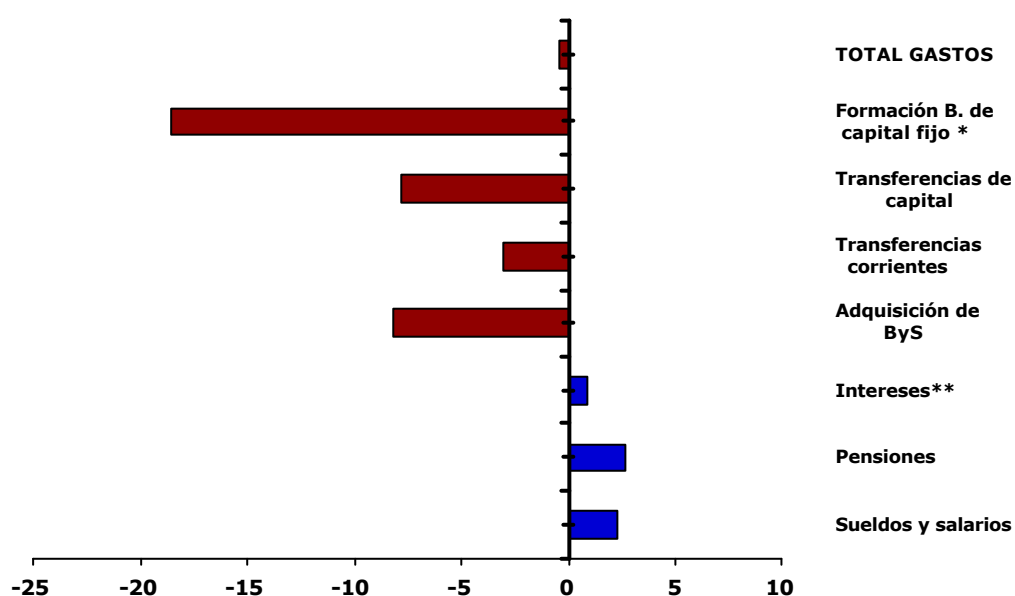
Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica, de la Contraloría General de la República

a tributar, o bien, ajustar sus declaraciones más a la realidad. Más adelante se retoma y analizan las causas verdaderas de este fenómeno.

Aunque el crecimiento real de los primeros tres gastos citados disminuyó en los últimos años, pasando de un promedio de 8.9 a 1.9 por ciento entre los períodos bianuales estudiados, su crecimiento durante los años de contención superó al de los gastos totales (-0.4 por ciento). En contraposición, los otros gastos pasaron de una tasa promedio de 6.7 por ciento entre el 2001 y el 2002, a otra de -5.2 por ciento entre el 2003 y 2004.

Estos resultados han llevado a que la participación de los salarios, pensiones e intereses dentro de los egresos totales aumentará del 68.0 a 72.6 por ciento entre el 2001-2002 y 2003-2004. De esta forma, el peso del ajuste de las medidas de contención no recayó sobre estos tres gastos, toda vez que durante los últimos dos años más bien se observa un leve incremento en su participación dentro de los gastos totales, así como en su relación con respecto al PIB. Esto junto a su crecimiento histórico relativamente alto, los continúa manteniendo como los disparadores del gasto público.

Gráfico 2: Crecimiento Real de los Componentes del Gasto del GC
(Tasa Promedio del 2003 y 2004)



Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica, de la Contraloría General de la República

En el siguiente cuadro se dividen los egresos públicos entre gastos corrientes y de capital. Dentro de los gastos corrientes, el mayor ajuste, medido en términos del PIB y la composición de los gastos totales, lo tuvieron las transferencias corrientes. Entre los gastos de capital, son también las transferencias las que experimentan la mayor contracción. Pero las directrices de contención también deterioraron la formación bruta de capital fijo, una variable estratégica para la competitividad y crecimiento de la economía.

**Cuadro 2: Comportamiento de los Componentes del Gasto del GC
(Participación dentro de gastos totales y en términos del PIB)**

	Participación en Gastos Totales			Variaciones en relación al PIB		
	Promedio 01-02	Promedio 03-04	Variación 03-04/02-01	Promedio 01-02	Promedio 03-04	Variación 03-04/02-01
GASTO CORRIENTE	91.9	93.3	1.5	15.7	15.6	(0.1)
Sueldos y salarios	29.7	30.8	1.1	5.1	5.1	0.1
Pensiones	14.0	14.7	0.6	2.4	2.4	0.1
Adquisición de bienes y servicios	3.2	2.7	(0.5)	0.6	0.5	(0.1)
Transferencias corrientes	20.7	20.1	(0.6)	3.5	3.4	(0.2)
Intereses y comisiones de deuda	24.3	25.1	0.9	4.1	4.2	0.1
GASTO DE CAPITAL	7.8	6.2	(1.6)	1.3	1.0	(0.3)
Transferencias de capital	5.9	4.7	(1.1)	1.0	0.8	(0.2)
Formación Bruta de capital fijo *	1.9	1.4	(0.5)	0.3	0.2	(0.1)
OTROS GASTOS**	0.3	0.5	0.1	0.1	0.1	0.0
TOTAL GASTOS	100.0	100.0	---	17.1	16.7	(0.4)

* Incluye construcciones, maquinaria y equipo, así como de terrenos.

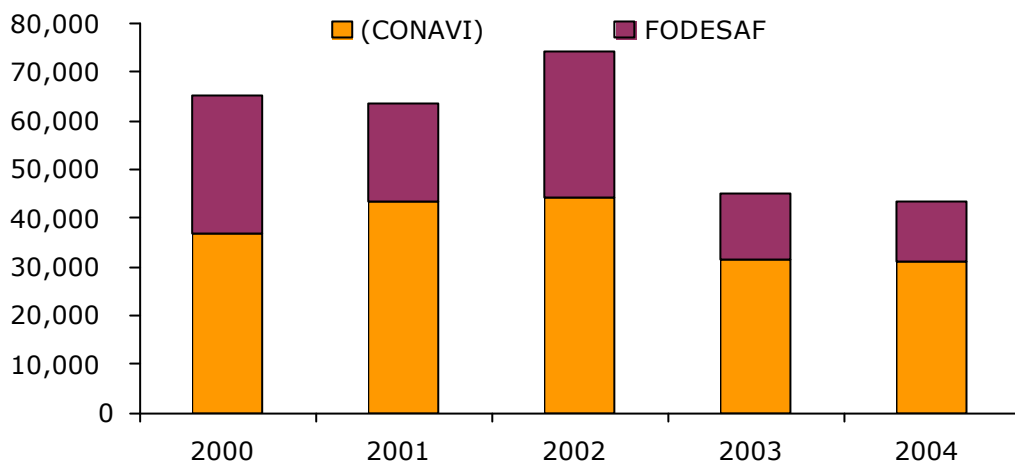
** Incluye la concesión neta de préstamos y la amortización de cuentas anteriores.

Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica, de la Contraloría General de la República

Dentro de las transferencias corrientes se contemplan recursos importantes para FODESAF, mientras las transferencias de capital representan una fuente primaria de financiamiento del CONAVI. Ambas entidades tienen un importante vínculo con el área social y la infraestructura vial, sin embargo experimentaron una brusca caída en sus recursos durante los años de contención del gasto. En el caso de FODESAF, se pasó de un crecimiento real de sus transferencias de 9.9 por ciento en el primer período bianual, a una contracción del 32.8 por ciento en el segundo período bianual. En el caso del CONAVI, la situación es similar, al pasar de 9.5 a -14.6 por ciento entre ambas fechas.

Debido a que el resto de las transferencias corrientes y de capital crecieron en términos reales 0.2 y 0.8 por ciento, respectivamente, el ajuste fue superior para FODESAF y el CONAVI.

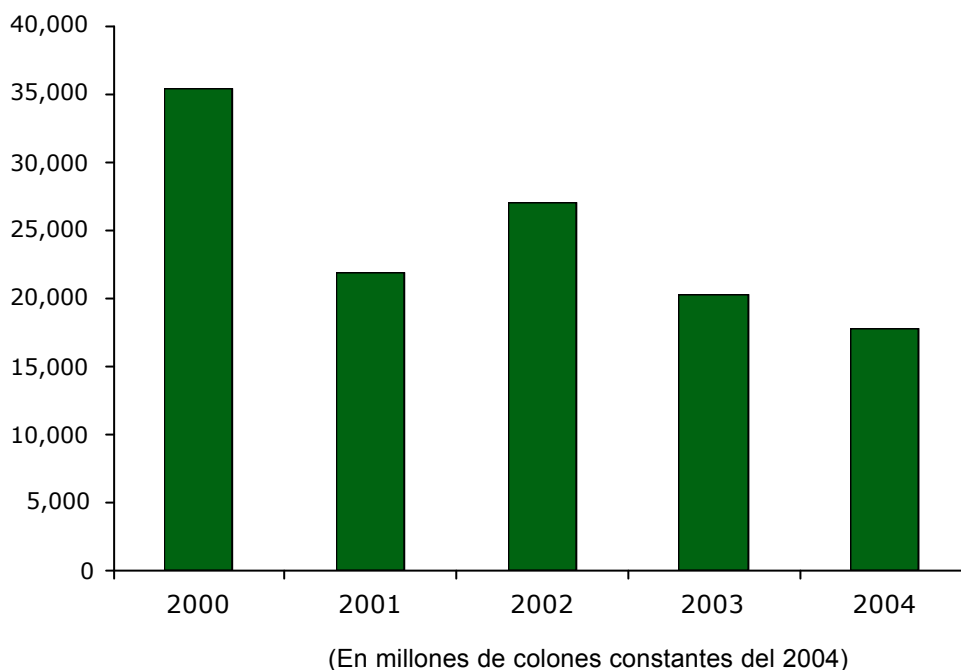
Gráfico 3: Valor Real de las Transferencias del GC a FOSEDAF y el CONAVI (En millones de colones constantes del 2004)



Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica, de la Contraloría General de la República

Los resultados en cuanto a la formación bruta de capital fijo, otro de los rubros que se vieron afectados de forma importante durante el período de contención, no defieren mucho de los anteriores. La tasa promedio de crecimiento real de este componente alcanzó -18.6 por ciento durante el período bianual 2003-2004, que es la más negativa entre todas las categorías de gastos descritas en el cuadro anterior. Su contracción también superó la caída del 10.6 por ciento que registraron los gastos de capital totales, resultado último que contrasta con el crecimiento de 0.4 por ciento de los gastos corrientes totales y la leve caída de 0.4 por ciento que tuvieron los gastos públicos totales.

Gráfico 4: Valor Real de la Formación Bruta de Capital Fijo del GC



Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica, de la Contraloría General de la República

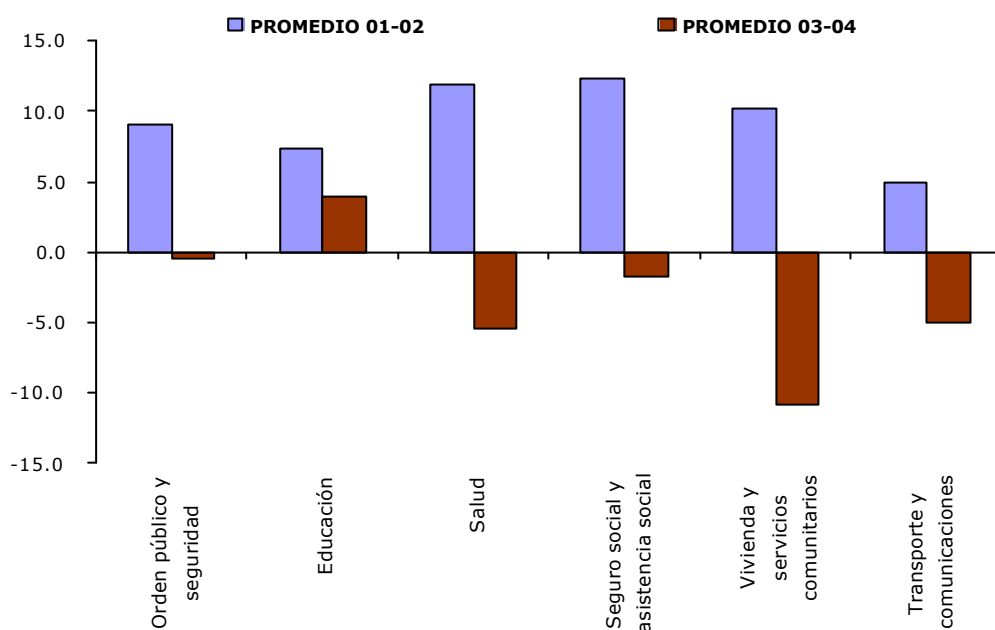
En conclusión, el análisis de las variaciones en términos del PIB, muestran que el 75 por ciento de la caída que experimentaron los gastos totales entre los dos períodos bianuales comparados, se explica por la contracción en los gastos de capital, mientras el 25 por ciento corresponde a los gastos corrientes. En el primer caso, el peso del ajuste recayó sobre las transferencias al CONAVI y la formación bruta de capital fijo. En el caso de los gastos corrientes, no fueron los salarios, pensiones e intereses de la deuda pública los que recibieron el mayor impacto, sino más bien las transferencias corrientes, dentro de las que se identifican como las más afectadas las relacionadas a FODESAF.

2.2. Efectos según Uso o Función de los Gastos

Dentro de los gastos por función o tipo de uso, se seleccionaron aquellos relacionados con el gasto social y la inversión pública. En este sentido las categorías de gastos que se analizarán son Orden público y seguridad, Educación, Salud, Seguro social y asistencia social, Vivienda y servicios comunales, así como Transporte y Comunicaciones.

Como se puede apreciar en el Gráfico 5, estos gastos se contrajeron durante los años en que se aplicaron las medidas de contención, con excepción de educación. Mientras en el período 2001-2002 registraron una tasa promedio de crecimiento real positiva, en los siguientes dos años la mayoría se redujeron. Sumados, pasaron de una expansión del 9.2 por ciento en el primer período, a un decrecimiento del 0.2 por ciento en el último período.

Gráfico 5: Crecimiento Real de los Gastos del GC por Función o Tipo de Uso



Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica, de la Contraloría General de la República

De acuerdo con el Cuadro 3, los gastos totales cayeron 1.3 puntos porcentuales del PIB entre el 2002 y 2004. El 61.2 por ciento se explica por la contracción de los gastos estudiados, que acumularon una caída de 0.8 puntos del PIB en esos años, mientras el resto de gastos aportaron el restante 38.8 por ciento, al caer 0.5 puntos porcentuales del PIB.

Cuadro 3: Variación del Gasto del GC asociado con el Area Social e Inversión Pública (variaciones en términos de puntos porcentuales del PIB)

	Var 03-02	Var 04-03	Variación Acumulada
Orden público y seguridad	(0.1)	(0.0)	(0.1)
Educación	0.0	(0.0)	0.0
Salud	0.0	(0.2)	(0.2)
Seguro social y asistencia social	(0.2)	(0.2)	(0.3)
Vivienda y servicios comunitarios	(0.0)	(0.0)	(0.0)
Transporte y comunicaciones	(0.2)	0.0	(0.2)
Subtotal	(0.4)	(0.4)	(0.8)
Resto de Gastos	(0.5)	(0.0)	(0.5)
Total Gastos	(0.9)	(0.4)	(1.3)

Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica, de la Contraloría General de la República

Los resultados son negativos para la mayoría de los gastos analizados, tanto a nivel de su participación dentro de los gastos totales como en sus cambios promedios respecto al PIB. El siguiente cuadro ilustra precisamente los valores registrados antes (2001-2002) y después (2003-2004) de que fueron establecidas las medidas de contención del gasto.

Cuadro 4: Evolución del Gasto del GC Asociado con el Area Social e Inversión Pública (Participación dentro de los gastos totales y en términos del PIB)

Categorías	Participación en Gasto Total				Relacion con el PIB			
	Prom 2001-2002	Prom 2003 - 2004	Variación 03-04/02-01	Variación 04/02	Prom 2001-2002	Prom 2003 - 2004	Variación 03-04/02-01	Variación 04/02
Orden público y seguridad	8.6	8.5	(0.1)	(0.0)	1.5	1.4	(0.0)	(0.1)
Educación	24.8	26.4	1.6	2.2	4.2	4.4	0.2	0.0
Salud	6.2	6.0	(0.1)	(0.7)	1.1	1.0	(0.0)	(0.2)
Seguro social y asistencia social	19.5	19.8	0.3	(0.5)	3.3	3.3	(0.0)	(0.3)
Vivienda y servicios comunitarios	0.4	0.4	(0.0)	(0.1)	0.1	0.1	(0.0)	(0.0)
Transporte y comunicaciones	5.5	4.7	(0.8)	(0.6)	0.9	0.8	(0.2)	(0.2)
Subtotal	65.0	65.8	0.9	0.3	11.1	11.0	(0.1)	(0.8)
Subtotal sin educación	40.1	39.4	(0.7)	(1.9)	6.9	6.6	(0.3)	(0.8)
Resto de Gastos	35.0	34.2	(0.9)	(0.3)	6.0	5.7	(0.3)	(0.5)
TOTAL	100.0	100.0	---	---	17.1	16.7	(0.4)	(1.3)

Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica, de la Contraloría General de la República

Las entrevistas realizadas a los Oficiales Mayores de algunas de las instituciones relacionadas con las áreas contenidas en el cuadro anterior, corroboran los resultados allí mostrados. Por ejemplo, en el Ministerio de Seguridad las medidas de contención del 2003 y 2004 afectaron principalmente los gastos de capital, debido a que los gastos corrientes, particularmente la planilla crece automáticamente con el incremento del costo de la vida, por tanto, los ajustes mayores tuvieron que aplicarse en otro tipo de gastos. Como resultado, se afectaron las inversiones en la reparación de infraestructura policial y se limitó la compra o adquisición de equipo operativo, de transporte y tecnológico.

En el Ministerio de Salud, las medidas de contención también tuvieron efectos importantes debido a que en el 2003 se quedaron con alrededor de 1,550 millones de colones menos de lo que habían presupuestado; mientras en el 2004, ese faltante alcanzó unos 2,800 millones de colones. Si bien más adelante al adentrarse estos años les dieron 275 y 1,400 millones adicionales, respectivamente, las cifras finales eran deficitarias. Como producto de todo esto, algunos proyectos se continuaron llevando a cabo pero con una menor intensidad o proyección. Un ejemplo específico fue el CENCINAI, un programa social orientado a los niños, el cual se vio afectado con los recortes.

3. Sostenibilidad de las medidas de contención

En esta sección se muestran algunas consideraciones sobre el impacto de las medidas de contención implementadas, así como la conveniencia de continuar aplicándolas hacia futuro.

Los resultados fiscales registrados en el 2002 llenaron de preocupación a las autoridades del país, debido a que el déficit fiscal había alcanzado niveles insostenibles del 4.3 y 5.4 por ciento del PIB en el gobierno central y el sector público global, respectivamente.

Esta situación incrementó la incertidumbre sobre una posible baja en el riesgo país. El deterioro del superávit primario amenazaba la sostenibilidad de la deuda pública. En este contexto y ante la imposibilidad de aprobar una reforma tributaria importante en el corto plazo, las autoridades decidieron establecer las directrices de contención ya señaladas.

Como resultado, el faltante fiscal del gobierno central pasó de un 4.3 por ciento del PIB en el 2002 a un 3.1 y 2.8 por ciento en términos del PIB en los dos años subsiguientes, respectivamente. Como se señaló anteriormente, la mayor parte de esa mejora provino o fue producto de la generación de un mayor superávit primario, lo cual junto a la baja en las tasas de interés y un mayor crecimiento real de la economía, vino a cambiar notablemente la perspectiva hacia futuro de la sostenibilidad de la deuda del gobierno central.

El ejercicio de proyectar el crecimiento de la deuda respecto al PIB, comparando los resultados del 2002 contra los obtenidos como promedio en el 2003 y 2004, viene a confirmarlo.

La senda de expansión o contracción de la deuda pública en términos del PIB, esta determinada por el comportamiento de la tasa real de interés que opera sobre dicha deuda, el crecimiento real de la economía y el nivel del superávit primario como proporción del PIB. De acuerdo con Vargas (2005), estas relaciones se pueden expresar como:

$$? D_t = D_{t-1} [(r-g)/(1+g)] + p_t$$

donde;

? D_t = Tasa de crecimiento de la deuda pública respecto al PIB

D_{t-1} = Relación de la Deuda Pública/PIB del año previo

r = Tasa real de interés que opere sobre la deuda pública.

g = Tasa real de crecimiento de la economía

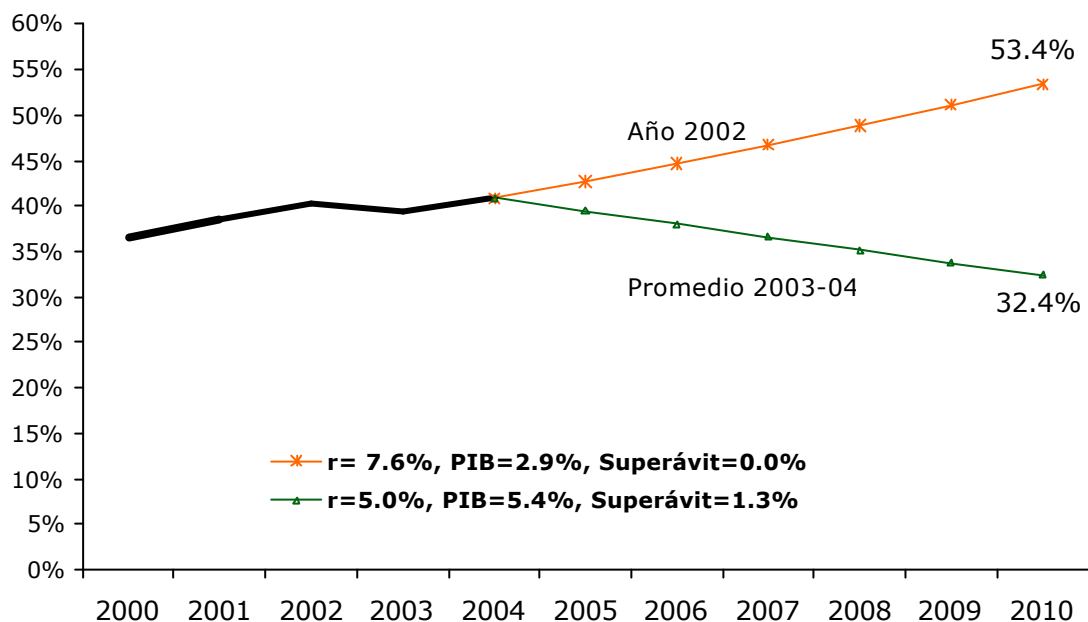
p_t = Resultado primario (déficit +, Superávit -) como proporción del PIB

De tal forma que, si la tasa real de interés es mayor a la tasa real de crecimiento de la economía, se necesitará un superávit primario para que la deuda respecto al PIB no crezca o viceversa. Visto de otra forma, si el resultado primario es igual a cero, se requerirá que la tasa real de interés sea igual a la tasa real de expansión de la economía.

En el 2002 el gobierno registró un superávit primario respecto al PIB de cero, sin embargo, la tasa real de interés fue de 6.9 por ciento, muy por encima del 2.9 por ciento en que creció la economía en términos reales. Por esta razón, como puede apreciarse en el Gráfico 6, la senda de crecimiento de la deuda se vuelve explosiva con esos resultados.

Contrariamente, durante el 2003-2004, el superávit primario alcanzó como promedio 1.3 por ciento del PIB, a lo cual se sumó que el crecimiento de la economía, descontando la inflación, sobrepasó en poco más de un punto porcentual la tasa de interés real, de tal forma que la senda de expansión de la deuda pública se hace notablemente contractiva con estos datos.

Gráfico 6: Proyección de Mediano Plazo de la Deuda del Gobierno Central: 2005-2010
(Variaciones en términos del PIB)



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central y el Ministerio de Hacienda.

Es claro que las políticas de contención revertieron la senda explosiva de la deuda pública. Sin embargo, como se determinó en secciones anteriores, esto llevó a una importante caída en gastos de inversión estratégicos para la competitividad, mientras los disparadores fiscales (salarios, pensiones e intereses) mostraron, en relación a los años previos, tasas reales de crecimiento positivas y un ligero aumento en términos del PIB. En un análisis del comportamiento histórico del superávit primario y el déficit fiscal, Bolaños y Delgado (2005) confirman que en períodos de políticas fiscales restrictivas, la inversión pública es la que se ha visto mayormente contraída, en tanto en períodos expansivos, el ajuste ha beneficiado más a los gastos corrientes que a los gastos de capital.

Si se analizan las cifras de varios años registradas para las tres variables que determinan la senda de crecimiento de la deuda, se obtiene que la tasa de interés real ha rondado 5.2 por ciento, mientras la economía ha crecido a un ritmo promedio de 3.3 por ciento. Estos resultados junto a superávit primario que en promedio ha sido de 0.8 por ciento del PIB, han permitido un comportamiento relativamente estable de la deuda pública.

La disyuntiva de estabilizar la deuda cuando el superávit primario cae por debajo de ese nivel, o bien, de poder reducirla cuando el superávit primario su ubica alrededor del 0.8

por ciento del PIB, requiere necesariamente de dos esfuerzos conjuntos. En el primer caso, lo deseable para generar un mayor superávit primario es reducir el gasto corriente, actuando sobre sus disparadores, toda vez que medidas de contención como las aplicadas en 2003 y 2004, en la cual el mayor peso del ajuste recayó sobre gastos de inversión estratégica, es insostenible en el tiempo, debido a que produce un círculo vicioso.

La menor inversión pública deteriora áreas estratégicas para la competitividad del país, con lo cual se reduce el crecimiento de la economía hacia futuro. Esto a su vez deteriora la recaudación tributaria. Ambos resultados alteran la percepción externa del país y como consecuencia las tasas de interés se incrementan. De esta forma, el menor crecimiento, la baja en la recaudación tributaria y tasas de interés más altas, terminan en el mediano y largo plazo no sólo minando el esfuerzo presente de aumentar el superávit primario, sino también obligando a que ese esfuerzo tenga que ser mayor año con año⁴.

Debido a que la reducción en bs gastos corrientes tiene un límite, es necesario que cualquier esfuerzo que se oriente a reducir la deuda pública en el mediano y largo plazo, se complemente con políticas públicas para mejorar la competitividad del país, a fin de incrementar su potencial de crecimiento económico. Para esto es necesario facilitar la inversión en áreas estratégicas como carreteras, puertos, aeropuertos, comunicaciones, agua, entre otras, con el objetivo de ampliar tanto su capacidad como calidad.

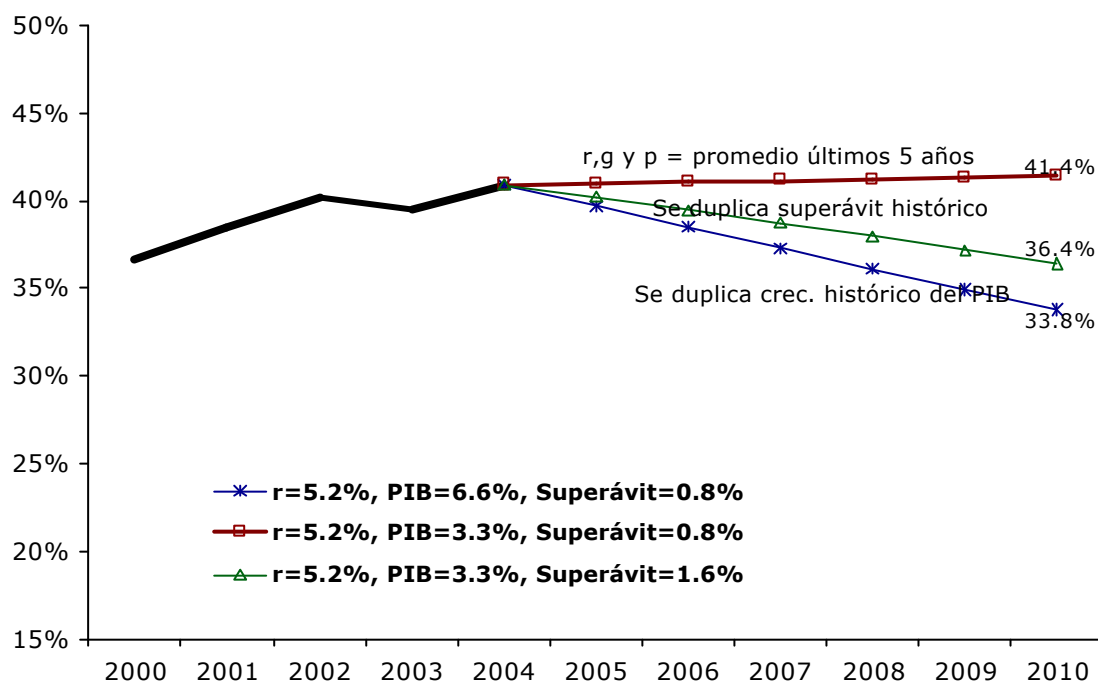
Esto creará un círculo virtuoso, toda vez que el mayor crecimiento se traducirá un aumento de la recaudación tributaria y como resultado mejorará la percepción externa del país, repercutiendo en tasas de interés más bajas. En resumen, un crecimiento del PIB mayor, el aumento en los ingresos públicos y las menores tasas de interés, llevarán a una reducción en la deuda, al tiempo que alivian la presión de generar mayores superávit primarios, liberando recursos para incrementar la inversión pública y la acción social.

Aunque el siguiente Gráfico no permite visualizar los efectos dinámicos de una política de manejo de la deuda pública basada en promover el crecimiento del PIB, en comparación con una basada en la tradicional forma como se ha venido generando el mayor superávit primario en el país, debido a que es una simulación estática, si permite apreciar que aún así es preferible la primera. Si a partir de los resultados mostrados allí, se suman al escenario de duplicar el crecimiento del PIB, sus efectos virtuosos, la curva

⁴ Este círculo vicioso podría contrarrestarse con un aumento en los impuestos. Sin embargo, la evidencia muestra que los ingresos frescos que han generado las reformas tributarias realizadas en el pasado, se han traducido en mayores gastos corrientes, ante la falta de control de los disparadores del gasto público. En este sentido, un aumento en los tributos no compensaría el efecto negativo que medidas de contención como las aplicadas en el 2003 y 2004 tienen sobre el crecimiento económico de mediano y largo plazo. Por el contrario, podrían convertirse en una limitante adicional para el crecimiento futuro de la economía si los recursos frescos resultantes no se destinan a gasto público productivo.

correspondiente se desplazará claramente hacia el eje x, mientras la inclusión de los efectos del círculo vicioso al escenario de duplicar el superávit primario, nos alejará de dicho eje.

Gráfico 7: Escenarios de Proyección de la Deuda del Gobierno Central :2005-2010 (Cifras en términos del PIB)

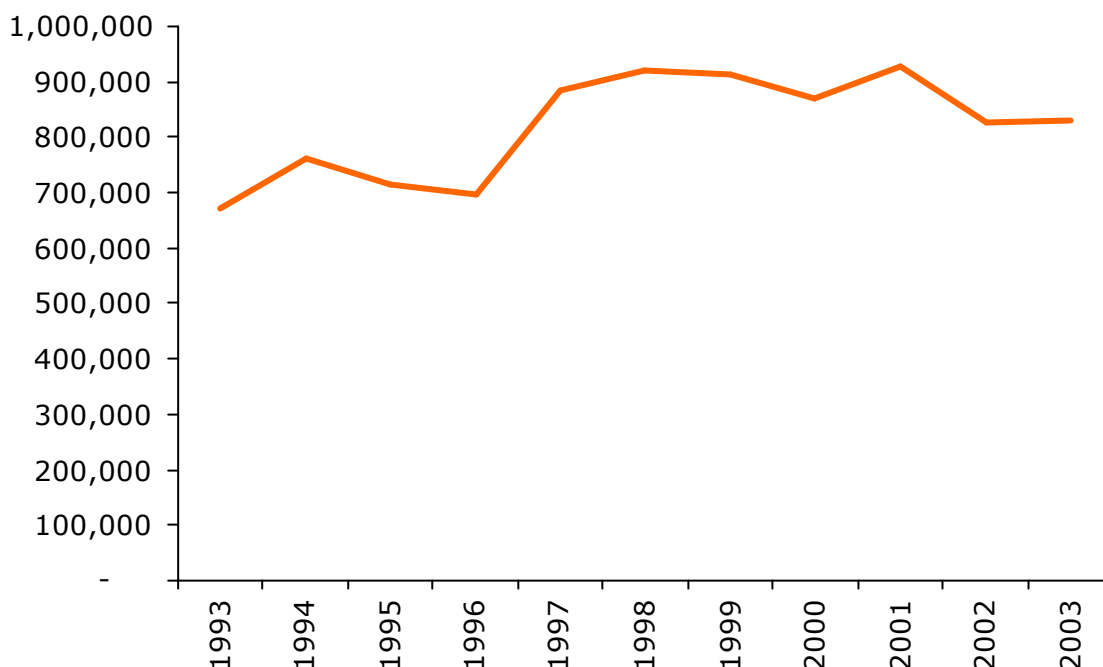


Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central y el Ministerio de Hacienda.

Como se indicó en líneas anteriores, una política de manejo del déficit fiscal y de la deuda pública basada en la reducción de los disparadores del gasto del gobierno central, así como en facilitar el dinamismo de la inversión en áreas claves para la competitividad del país, permitirá vía su círculo virtuoso, liberar recursos para la acción social.

Por el contrario, las medidas de contención del 2003 y 2004, además de su efecto negativo sobre el crecimiento económico de mediano y largo plazo, vinieron a reforzar el estancamiento que desde varios años atrás se observa en la lucha contra la pobreza (Gráfico 8).

Gráfico 8: Gasto Real en Asistencia Social por Hogar Pobre
(En colones constantes)



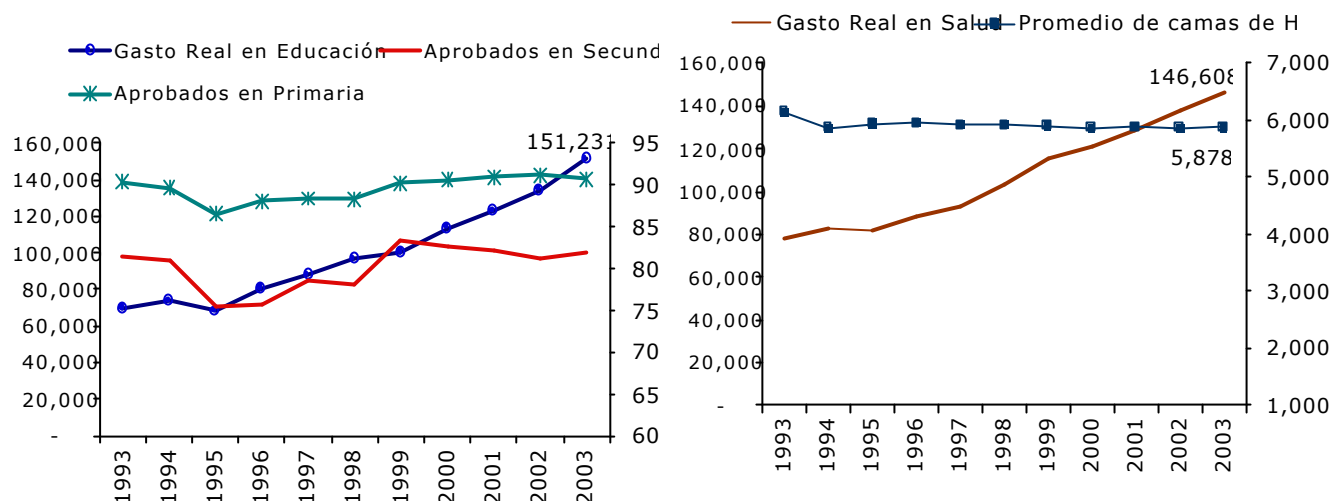
* Hogares que no satisfacen las necesidades básicas y hogares en pobreza extrema.

Fuente: Elaboración propia con cifras del noveno Informe del Estado de la Nación.

A la menor disponibilidad de recursos que resultó de tales medidas, se sumaron los problemas en la efectividad y calidad del gasto social que viene arrastrando el país. Se estima que durante el 2004 unos 17,500 millones de colones orientados a la atención de la pobreza se quedaron engavetados en varias instituciones sociales (La Nación, 2005).

En la educación donde en apariencia no se evidencia un efecto negativo de las medidas de contención, el siguiente Gráfico permite apreciar un problema de efectividad o calidad del gasto, debido al divorcio entre la tendencia de este y los porcentajes de aprobación escolar. Una situación similar se observa en la tendencia del gasto en salud y su relación con un indicador básico como es la disponibilidad promedio de camas de hospital.

Gráfico 9: Gasto Real en Salud y en Educación e Indicadores de Desempeño (millones de colones constantes de 1995)



Fuente: Elaboración propia con cifras del noveno Informe del Estado de la Nación.

Las medidas de contención de los últimos dos años y sus efectos sobre los gastos sociales han comenzado a crear tensiones políticas. Las presiones que experimentó el presupuesto del 2004 en la Asamblea Legislativa llevaron al gobierno a suavizar sus restricciones y permitir la reorientación de 28,728 millones de colones a favor de seis ministerios vinculados al sector social (La Nación, 2003). En el 2004, las discusiones fueron en ese mismo sentido, pues los diputados presionaron para que unos 80,000 millones reservados en el presupuesto del 2005 para el pago de intereses, se destinaran al área social. Aunque al final se demostró que no constituían un “colchón” en el presupuesto de intereses, las presiones han venido en aumento y de alguna forma han influido para que dos Ministros de Hacienda renunciaran a esa cartera en los últimos años.

Desde el punto de vista político los indicios también apuntan a que se ha venido estrechando el margen para continuar aplicando medidas de contención como las del 2003 y 2004.

Sin embargo, la política fiscal durante la primera mitad del presente año 2005 no muestra cambios importantes respecto a los dos años anteriores. La incertidumbre en cuanto a la aprobación del Plan de Reforma Fiscal y la ausencia de medidas directas orientadas a controlar los disparadores del gasto público, hacen prever condiciones similares a las 2003 y 2004 para el comportamiento de los gastos sociales y la inversión pública.

Además, no está claro que los ingresos tributarios mantendrán el comportamiento de los últimos dos años. En el 2003 crecieron 0.4 puntos porcentuales del PIB producto de

la Ley de Contingencia Fiscal (PCF) y en el 2004 mantuvieron el nivel respecto al PIB del año previo⁵.

A pesar de la ausencia del PCF en el 2004, el crecimiento en los servicios de los celulares, un buen comportamiento del impuesto a la propiedad de los vehículos, así como en el impuesto de salida del país ante el mayor dinamismo del turismo, sirvieron como contrapeso. Además, algunos consideran que influyó el temor entre los contribuyentes, especialmente en el impuesto sobre la renta. El miedo se agudizó luego de los escándalos políticos de corrupción que involucraron a altos funcionarios de la función pública. Según la apreciación del Viceministro de Hacienda, el señor José Armando Fallas, esto hizo a más de uno "poner las barbas en remojo", (La Nación, 2005).

Si bien las ventas aumentaron poco, se inscribieron más de 70.000 nuevos contribuyentes⁶. Para varios expertos existen circunstancias permanentes que explican estos resultados, tales como las asociadas con un cambio en la cultura tributaria y la aplicación desde 1999, de la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que endurece el cobro de intereses por atrasos. Además, se suman los mayores castigos que se han venido legislando en contra de las prácticas evasivas (La Nación, 2005).

Esta fuente permanente de mejora en la recaudación tributaria es un factor positivo para el 2005, así como el dinamismo que sigue mostrando un sector como el turismo, sin embargo, en el curso del presente año se registra una importante desaceleración en la actividad económica, explicada en buena parte por el impacto negativo de los altos precios del petróleo, la incertidumbre respecto al TLC y las cercanías de un año electoral. Por lo tanto, no existen suficientes condiciones que garanticen que los ingresos tributarios seguirán con el mismo comportamiento mostrado en los años previos. Esta situación es un elemento adicional que favorece la continuación de la política fiscal restrictiva, con su consecuente impacto en el gasto social y la inversión pública.

⁵ Si se resta el efecto del Plan de Contingencia Fiscal al 2003, los ingresos totales crecen en términos reales 5.9 por ciento en el 2004, contra 3.5 por ciento en el 2003. Esto significa un aumento de medio punto del PIB entre ambos años. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en el 2002 se percibieron diversos efectos de la Ley de Simplificación Tributaria y por tanto la tasa de crecimiento del 2003 debe verse con cuidado.

⁶ El aumento de nuevos contribuyentes es claro desde el 2003, aunque en este año alcanza niveles similares a los del 2001, luego que cayeran de forma importante en el 2002.

Bibliografía

Araya, Jorge. Coordinador del área de Planeamiento, Normalización y Asesoría de la Unidad Financiera, Ministerio de Salud. Entrevista: 10 de junio 2005.

Barahona, Alejandro. Director Administrativo y Financiero, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Entrevista: 1 de junio 2005.

Bolaños, Rodrigo & Delgado, Felix. 2004. Tendencias del gasto en infraestructura y en educación y salud en Costa Rica durante los procesos de estabilización de 1982-2003. Documento Borrador. San José.

Contraloría General de la República. 2001. Memoria Anual 2000.

Contraloría General de la República. 2002. Memoria Anual 2001.

Contraloría General de la República. 2003. Memoria Anual 2002.

Contraloría General de la República. 2004. Memoria Anual 2003.

Contraloría General de la República. 2005. Memoria Anual 2004.

Ecoanálisis S.A. 2005. Programa de Actualización Económica. Febrero.

Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe del Estado de la Nación: Compendio Estadístico. San José: Proyecto Estado de La Nación.

Gutiérrez, Miguel. 2003. La Deuda Pública Costarricense en diez años de Informes sobre el Estado de la Nación y algunos antecedentes. Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Jiménez, Luis. Director Financiero Ministerio de Ciencia y Tecnología. Entrevista: 3 de junio 2005.

Leitón, Patricia. 2005. Temor incentiva pago de impuestos. La Nación. Miércoles 26 de enero.

León, José Luis. Jefe Departamento de Política de Ingresos, Dirección General de Hacienda. Entrevista: 27 de Mayo 2005.

Ministerio de Hacienda. 2002. Directrices generales de política presupuestaria del 2003 para los Ministerios, demás órganos según corresponda y entidades públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. La Gaceta, 54. 18 de Marzo.

Ministerio de Hacienda. 2002. Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto del 2003. San José: Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda. 2003. Directrices de política presupuestaria del 2004 para los Ministerios, demás órganos según corresponda y entidades públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. La Gaceta, 63. 31 de Marzo.

Ministerio de Hacienda. 2003. Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto del 2004. San José: Ministerio de Hacienda.

Pérez, Milton. Analista del Ministerio de Seguridad Pública. Entrevista: 13 de Julio 2005.

Ramírez, Alexander. 2002. El 2003: un año ajustado. La Nación. Martes 31 de Diciembre.

Ramírez, Alexander. 2003. Gobierno suaviza restricción del gasto. La Nación. Jueves 2 de Octubre.

Rojas, Mario Alfredo. 2003. Indicadores alternativos para evaluar la sostenibilidad de la política fiscal y mediciones del resultado primario estructural del Sector Público. San José: Banco Central de Costa Rica, Departamento de investigaciones Económicas.

Rojas, Mario Alfredo. 2004. Análisis de la intolerancia de la deuda externa costarricense. San José: Banco Central de Costa Rica, Departamento de investigaciones Económicas.

Vargas, Telmo. 2004. Dinámica de la Deuda Pública. San José: Academia de Centroamérica.