

ULACIT
UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

DOCTORADO EN CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL EN COSTA RICA

Sustentante: Carlos Conejo Fernández

**TESIS DE GRADUACIÓN PARA OPTAR POR EL GRADO DE
*DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES***

**San José – Costa Rica
AGOSTO 2004**

ULACIT
UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

TRIBUNAL EXAMINADOR

Reunido para los efectos respectivos, el Tribunal Examinador de la Escuela de Posgrados compuesto por:

Presidente del Tribunal

Representante de la Rectoría

Tutor
Dr. Henry Mora Jiménez

Lectores

Dr. Leonardo Garnier Rímolo

Dr. Rodolfo Tacsan Chen

DECLARACIÓN JURADA

Yo *Carlos Conejo Fernández* alumno de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), declaro bajo la fe de juramento y consciente de la responsabilidad penal de este acto, que soy el autor intelectual de la Tesis de Grado titulada **Deuda pública y sostenibilidad fiscal en Costa Rica**, por lo que libero a la ULACIT, de cualquier responsabilidad en caso de que mi declaración sea falsa.

Brindada en San José – Costa Rica en el día tres de agosto de dos mil cuatro.

Firma del estudiante: _____

ÍNDICE DE CONTENIDOS

	Página
CAPÍTULO I	
I. UBICACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1. Introducción	1
1.2. Justificación	5
1.3. Planteamiento del problema	7
1.3.1. Formulación del problema	9
1.3.2. Sistematización del problema	9
 CAPÍTULO II	
II. MARCO TEÓRICO	10
2.1. El Gobierno y las finanzas públicas	10
2.1.1. Ubicación	10
2.1.2. Nivel del gasto público en economías seleccionadas	12
2.1.3. El tamaño de la deuda pública	13
2.1.4. Consideraciones sobre el déficit fiscal	15
2.2. Deuda pública y crecimiento económico	18
2.2.1. El déficit fiscal y la restricción presupuestaria del Gobierno	21
2.2.2. La relación deuda/PIB	22
2.3. Financiamiento público y desarrollo	24
2.4. Criterios para definir los límites del endeudamiento público	28
2.4.1. Crecimiento de la economía y las tasas de interés	28
2.4.2. Deuda pública per cápita versus tasas de interés	28
2.4.3. Crecimiento de la deuda pública y la producción nacional	29
2.4.4. Inflación, emisión monetaria y monto de la deuda	29
2.5. Las finanzas públicas en el pensamiento económico	31
2.5.1. Ubicación	31
2.5.2. Adam Smith	32
2.5.3. David Ricardo	34
2.5.4. John Stuart Mill	37
2.5.5. John Mynard Keynes	39
2.5.6. El enfoque neoclásico	42
2.5.6.1. Alguna evidencia empírica sobre la Equivalencia Ricardiana	44
2.5.7. Elementos fiscales del consenso de Washington y sus limitaciones	45
 CAPÍTULO III	
III. MARCO METODOLÓGICO	48
3.1. Tipo de investigación	48
3.2. Matriz básica de diseño de investigación	49
3.3. Matriz de operacionalización de variables	51
3.4. Sujetos y fuentes de información	56
3.5. Muestreo	56
3.6. Instrumento de recolección de datos	56
3.7. Alcances y limitaciones de la investigación	57
3.8. Hipótesis	57
3.9. Marco metodológico para el análisis de la sostenibilidad	57
3.9.1. Ubicación	57
3.9.2. Aspectos metodológicos del modelo	60

CAPÍTULO IV	
IV. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COSTA RICA	67
4.1. Breve referencia del elemento constitucional	67
4.2. Periodización	70
4.2.1. Período 1821 – 1870	70
4.2.2. Período 1871 – 1948	73
4.2.3. Período 1948 – 1990	76
4.3. Estructura de ingresos del Gobierno Central de Costa Rica	80
4.4. Estructura de gastos del Gobierno Central de Costa Rica	82
4.5. Comportamiento de la deuda interna de Costa Rica	83
CAPÍTULO V	
V. EL DEBATE NACIONAL SOBRE EL PROBLEMA DE LA DEUDA PÚBLICA	91
5.1. Administración Calderón Fournier	91
5.2. Administración Figueres Olsen	94
5.3. Comisión Lizano	99
5.4. Propuesta de los Expresidentes	103
5.5. Comisión de la Universidad de Costa Rica	105
5.6. Propuesta del Presidente Figueres Olsen	106
5.7. Consejo de Defensa de la Institucionalidad	111
5.8. Escuela de Economía de la Universidad Nacional	113
5.9. Algunas opiniones personales	115
5.9.1. Ottón Solís	115
5.9.2. Alvarado y Peralta	116
5.9.3. Alberto Di Mare	118
5.9.4. María Eugenia Trejos	119
5.9.5. Henry Mora	121
5.10. Posición del sector empresarial	124
5.11. Administración Rodríguez Echeverría	129
5.12. Administración Pacheco de la Espriella	134
5.13. Síntesis del capítulo	137
CAPÍTULO VI	
VI. ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN COSTA RICA	139
6.1. Simulación de la sostenibilidad de la deuda interna del Gobierno Central	140
6.2. Simulación de la sostenibilidad de la deuda del sector público consolidado	145
6.3. Simulación de la sostenibilidad de la deuda pública total	147
6.4. Simulaciones modificando la tasa de interés real y del PIB	152
6.4.1. Simulación modificando la tasa de interés	153
6.4.2. Simulación modificando la tasa de crecimiento del PIB	155
6.4.3. Simulación modificando tasa de interés y tasa de crecimiento	157
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
7.1. Conclusiones	160
7.2. Recomendaciones	165
7.2.1. Recomendaciones generales	165
7.2.2. Recomendaciones relacionadas con los ingresos del Gobierno	166
7.2.3. Recomendaciones relacionadas con el gasto público	169
7.2.4. Recomendaciones en materia de deuda pública	172
7.2.5. Recomendaciones sobre líneas de investigación	174

IX. BIBLIOGRAFÍA	177
X. ANEXOS	181

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro 1: Ingresos, egresos y déficit fiscal en los países de mayor IDH	12
Cuadro 2: Deuda pública de las principales economías industrializadas	14
Cuadro 3: Costa Rica: comportamiento de la relación deuda interna/PIB	27
Cuadro 4: Costa Rica: rentas anuales del Gobierno del tabaco y el agua ardiente	71
Cuadro 5: Costa Rica: evolución de la deuda pública	77
Cuadro 6: Gobierno Central de Costa Rica, estructura de ingresos	81
Cuadro 7: Costa Rica: Carga Tributaria	81
Cuadro 8: Gobierno Central de Costa Rica, estructura de gastos	82
Cuadro 9: Gobierno Central de Costa Rica: principales rubros de gastos presup. 2001	83
Cuadro 10: Costa Rica: deuda interna del Gobierno Central	84
Cuadro 11: Costa Rica: deuda interna del Gobierno Central, intereses acumulados	85
Cuadro 12: Costa Rica: tenencia de la deuda bonificada del Gobierno Central	87
Cuadro 13: Costa Rica: evolución de la deuda externa	88
Cuadro 14: Costa Rica: emisiones de bonos soberanos	89
Cuadro 15: Proyección de la deuda interna del Gobierno Central, porcentaje del PIB	142
Cuadro 16: Indicador de viabilidad fiscal del Gobierno Central de Costa Rica	144
Cuadro 17: Proyección de la deuda consolidada, porcentaje del PIB	146
Cuadro 18: Indicador de viabilidad fiscal de la deuda consolidada de Costa Rica	148
Cuadro 19: Proyección de la deuda total del sector público como porcentaje del PIB	150
Cuadro 20: Indicador de viabilidad fiscal de la deuda pública total de Costa Rica	151

I. UBICACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Introducción

La deuda pública se genera por la acumulación de déficit fiscales recurrentes. Estos déficit aparecen cuando los gobiernos tienen un gasto público superior a los ingresos, particularmente cuando el nivel del gasto público supera la recaudación por impuestos. En otras palabras, cuando el gasto público es mayor que los ingresos fiscales el Gobierno se endeuda, ya sea con la sociedad o con el exterior para cubrir el faltante, generando así la deuda pública. La deuda, cuando ha alcanzado cierta dimensión, genera una espiral de auto-crecimiento, por el efecto expansivo que tiene la acumulación de intereses sobre la misma deuda.

La deuda pública tiene cuatro dimensiones distintas, aunque interrelacionadas, que son la dimensión financiera, la dimensión política, la dimensión económica y la dimensión jurídica. La existencia de esta dimensión múltiple evidencia que la deuda pública constituye un asunto complejo, difícil de aprehender en su totalidad y sobre todo hace que la deuda se presente como un tema muy polémico. Generalmente el análisis de la deuda pública no se realiza tomando en cuenta las tres dimensiones a la vez, pues sería un enfoque muy amplio, sino más bien desde cada una de las ópticas; pero desde cada una de ellas se enfatizan elementos distintos, llegando generalmente a conclusiones diferentes y a veces contrapuestas.

Las discusiones sobre la deuda pública casi siempre se mezclan con un tema más general, pero vinculado, que es el tamaño y tipo de Estado que pretende mantener el país. La discusión y la decisión sobre cuál debería ser el tamaño del Estado, sus funciones y su forma de organización, es un asunto eminentemente político.

Con frecuencia se afirma que la deuda pública y particularmente la creciente deuda interna, está afectando negativamente el desempeño económico del país. El enfoque más frecuentemente abordado es el “efecto estrujamiento”. Este planteamiento establece que al crecer el déficit fiscal y la deuda pública, el gobierno debe recurrir con más frecuencia a captar liquidez al sector financiero. Esto eleva las tasas de interés, limitando la inversión y la producción nacional.

El tema de las finanzas públicas y sus implicaciones económicas no es nuevo. Ya los economistas clásicos (Smith, Ricardo, Mill) lo abordaron con gran profundidad. Sus posiciones, con matices diferentes, llamaron la atención sobre la inconveniencia de que los países asuman altos niveles de endeudamiento público.

Keynes, con la publicación de la Teoría General, (1936), revolucionó la teoría tradicional, al presentar un enfoque distinto de las finanzas públicas. Keynes sostiene que el déficit fiscal y la deuda pública son el principal y más efectivo instrumento con que cuenta el Gobierno para dinamizar las economías en periodos de recesión.

Algunos países apostaron al planteamiento keynesiano con relativo éxito. De hecho los países desarrollados mostraron altos niveles de endeudamiento público en la segunda mitad del Siglo XX. Sin embargo, durante la crisis de los años ochenta (de recesión con inflación) este enfoque perdió credibilidad, pues la práctica ha puesto en evidencia que el endeudamiento público tiene límites. Si bien el endeudamiento público es un instrumento de política económica útil, más allá de cierto nivel, sus bondades se ven opacadas por las dificultades que genera, ya que tarde o temprano hay que pagar la deuda, más los intereses.

En Costa Rica el desarrollo económico de los años sesenta y setenta se vio favorecido por el amplio acceso que tuvo el país al financiamiento externo, particularmente con organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano

de Desarrollo (BID). Sin embargo, la crisis económica de inicios de la década de los años ochenta ocasionó que el país enfrentara limitaciones para seguir recibiendo financiamiento de parte de los organismos financieros multilaterales, lo que indujo al Gobierno Central de Costa Rica a recurrir al endeudamiento interno. Endeudamiento que ha venido creciendo sostenidamente desde los primeros años de la década de los ochenta.

Ya desde inicios de la década de los años noventa las autoridades competentes alertaron sobre el rápido crecimiento que venía mostrando la deuda interna y el endeudamiento público global, resaltando la conveniencia de que el país aplicara una política fiscal sostenible en el tiempo. Las últimas administraciones han insistido en destacar la gravedad de la situación de las finanzas públicas y han planteado la necesidad de abordar el problema de manera integral. Sin embargo, en la práctica sólo se han aprobado reformas parciales.

Durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998), desde el inicio de su gestión se resaltó la fragilidad de las finanzas públicas, particularmente la creciente deuda interna y el servicio de la misma. En 1996 se nombró una Comisión de alto nivel (Comisión Lizano) para que diagnosticara la situación y elaborara una propuesta de solución. El diagnóstico que realizó esta Comisión fue de elevado rigor y las propuestas técnicamente consistentes, pero pocas se lograron implementar. En esta Administración se aprobó una reforma al Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional, que es uno de los principales disparadores del gasto público. Quizá podría decirse que el principal logro del período Figueres Olsen respecto de las finanzas públicas fue poner el tema en la mesa de discusión y caracterizarlo como el principal escollo que limita el desarrollo nacional.

El Presidente Dr. Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) retomó el tema resaltando el deterioro de la situación. En este Gobierno se nombró una Comisión Mixta en la Asamblea Legislativa que se encargó de sistematizar y dar seguimiento a la discusión y a las propuestas de solución presentadas por

diversas personas. Al final de la Administración Rodríguez se nombró una nueva Comisión, esta vez integrada por Exministros de Hacienda, quienes elaboraron un diagnóstico y una propuesta para hacer frente a la delicada situación de las finanzas públicas del país. La presente administración (Administración Pacheco: 2002-2006) retomó con entusiasmo la propuesta de los Exministros de Hacienda, a partir de ahí se nombró una Comisión (con representación de distintos sectores de la sociedad) para analizar y proponer soluciones, pues se requiere de un acuerdo nacional al respecto. El primer logro de esta Comisión fue la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal a finales del año 2002. Con eso se hizo frente a la situación financiera del Gobierno en el 2003, ya que con la aplicación de la ley se logró incrementar los ingresos fiscales y limitar el crecimiento del gasto público.

Pese a los esfuerzos de las últimas administraciones, aún queda pendiente la reforma estructural de la hacienda pública nacional. La discusión ya se inició, pero el proceso avanza de manera zigzagueante. El país requiere la aprobación de una reforma fiscal que sea equitativa, boyante y sencilla; ese proceso apenas se ha iniciado.

La presente investigación intenta sistematizar el diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en el país y evaluar la sostenibilidad fiscal en Costa Rica en los próximos años. El documento está estructurado de la siguiente manera: En el resto del capítulo uno se presenta la justificación de la investigación, así como el planteamiento, la formulación y la sistematización del problema de estudio. En el capítulo dos se presenta el marco teórico y en el capítulo tres aparece la metodología seguida. En el capítulo cuatro se analiza la situación de las finanzas públicas en Costa Rica. En el capítulo cinco se presenta el estado del debate sobre la deuda interna del país. En el capítulo seis se hace el análisis de la sostenibilidad fiscal en Costa Rica. En el capítulo siete se presentan las conclusiones y recomendaciones. Finalmente se incluye la bibliografía consultada y los anexos.

1.2 Justificación

La investigación propuesta busca, mediante la aplicación de la metodología sugerida por los autores Talvi y Végh (2000), revisar la sostenibilidad de la política fiscal que se ha venido aplicando en Costa Rica en los últimos años. Esta metodología, poco estudiada en el país, constituye un excelente instrumento para analizar la sostenibilidad fiscal en los países subdesarrollados, particularmente cuando muestran déficit fiscales y elevado endeudamiento público, como es el caso de Costa Rica.

Desde los años noventa las autoridades del gobierno costarricense han venido llamando la atención por el rápido crecimiento que ha experimentando el endeudamiento público y los efectos que esta situación podría tener sobre la estabilidad macroeconómica del país. Los desequilibrios macroeconómicos restringen la inversión y producción nacional, llevando finalmente a una reducción en el bienestar de toda la población. De ahí la necesidad de analizar los límites del endeudamiento público, sus causas y consecuencias. Hay consenso en la gravedad del problema, pero no hay claridad sobre el nivel de sostenibilidad fiscal del país, aspecto que se aclara con los resultados que arroja la presente investigación.

Los resultados de esta investigación permiten observar las condiciones bajo las cuales se logra alcanzar la sostenibilidad fiscal en el país. También permite identificar las condiciones en las cuales se requiere la introducción de ajustes en las variables que afectan la deuda pública para mantener la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo. Además de la investigación se derivan medidas de política económica para reducir el déficit fiscal y la deuda pública.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos también se sintetizan las posiciones de connotados economistas y encargados de dirigir la política

económica nacional. Se revisan distintas posiciones y se contrastan con la realidad de la deuda para determinar la gravedad de la situación, tanto en el presente como en el futuro cercano. Esto permite identificar la interacción entre las principales variables que afectan la deuda pública, particularmente la producción, la tasa de interés y el déficit fiscal.

1.3 Planteamiento del problema

La deuda pública de Costa Rica ha mostrado un crecimiento sostenido desde los primeros años de la década de los años ochenta, el cual se agudiza a mediados de la década de los noventa. El componente del endeudamiento que más ha crecido es la deuda interna del Gobierno Central. Esta corresponde particularmente a los títulos de propiedad que emite el Ministerio de Hacienda, conocida como la deuda bonificada del Gobierno Central.

La deuda del Banco Central, más comúnmente conocida como las pérdidas del Banco Central por la forma en que se genera, también ha experimentado un crecimiento muy significativo en los últimos años en el país. Particularmente notorio ha sido el incremento en las colocaciones de Bonos de Estabilización Monetaria, que es el principal instrumento de política monetaria que utiliza el Banco Central para controlar el nivel de liquidez de la economía.

Por otra parte la deuda externa, la cual creció de manera muy notoria en los años sesenta y setenta, se ha mantenido en un nivel más o menos estable, en términos nominales, desde mediados de la década de los ochenta. Los años ochenta constituyen el periodo de aplicación de los Programas de Ajuste Estructural en Costa Rica, con apoyo de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La aplicación de estos programas facilitó el logro de la estabilización macroeconómica del país en esos años.

Aún con el estancamiento de la deuda externa, el endeudamiento público global (deuda interna, deuda externa y deuda del Banco Central) ha venido experimentando un crecimiento significativo, llegando a representar casi el 60% de la producción nacional en el año 2003. Nivel comparable con el límite máximo que estableció la Unión Europea a los países para formar parte de la Unión.

Este endeudamiento creciente que ha venido experimentando el país incrementa el servicio de la deuda pública, particularmente el pago de intereses. Además el Gobierno, para asegurar la colocación de bonos, debe ofrecer al público un rendimiento atractivo por sus títulos, lo cual incrementa las tasas de interés en el mercado financiero nacional.

El pago por intereses de la deuda pública ha representado entre un 20% y un 25% del gasto total del Gobierno Central en los últimos años. Este rubro de erogación fiscal ha mostrado una tendencia creciente, ya que parte del mismo se capitaliza aumentando la deuda, generando una espiral de mayores intereses y mayor endeudamiento que crece año tras año. Al representar los intereses una proporción creciente del gasto público, se van generando restricciones financieras que le impiden al Gobierno cubrir áreas de gasto, como la inversión en infraestructura física y social, que son indispensables para fomentar el desarrollo económico.

Por otra parte, la producción nacional ha mostrado un crecimiento insuficiente en los últimos años y en todo caso inferior al crecimiento de la deuda pública. Esto hace que la proporción de la deuda respecto a la producción nacional tienda a incrementarse a medida que pasa el tiempo, agudizando las restricciones financieras del Gobierno.

Si esta condición sigue presentándose llegará el momento en que el Gobierno se verá incapacitado para cumplir con sus obligaciones, pues no contará con recursos financieros suficientes para cubrir las múltiples tareas que le ha encargado la sociedad. Los efectos previsibles del crecimiento de la deuda pública y el escaso crecimiento económico son el aumento de la inflación, de las tasas de interés y del tipo de cambio, así como el estancamiento en la producción lo cual repercute en el bienestar general de la sociedad costarricense.

1.3.1 Formulación del problema

¿Cuál es el grado de sostenibilidad de la deuda pública de Costa Rica y cuáles son los principales determinantes del creciente endeudamiento público que ha venido experimentando el país?

1.3.2 Sistematización del problema.

- 1 ¿Qué efecto tiene la deuda pública sobre la tasa de interés del sistema financiero nacional?

- 2 ¿Cuál ha sido el comportamiento de las finanzas públicas en la historia hacendaria reciente del país?

- 3 Cómo afecta el crecimiento de la producción nacional a las finanzas públicas?

- 4 ¿Cuáles son algunas acciones que debe tomar el Gobierno para equilibrar las finanzas públicas del país?

II. MARCO TEÓRICO

2.1 El Gobierno y las finanzas públicas

2.1.1 Ubicación

Una de las funciones fundamentales que se le asignan a los gobiernos es la de orientar el desarrollo nacional. “En cualquier sociedad moderna, independientemente de su configuración política, el sector público llena funciones económicas de importancia fundamental” (Castro y Lessa ,1978, p. 78). Con las tendencias económicas mundiales de los últimos tiempos se hace muy difícil separar al Estado del mercado. “Son dos fenómenos que luchan y se complementan en forma permanente” (Pérez, 2001, p. 11). El Estado es el ente rector encargado por un lado de estabilizar las variables macro y por otro lado de definir e implementar la política económica tendiente a lograr el crecimiento y desarrollo de la nación.

En el manejo de las finanzas públicas se materializa la relación de los aspectos financieros del Gobierno con la producción de bienes y servicios en general, base para la satisfacción de las necesidades humanas. En sus decisiones de gasto e inversiones, el Gobierno incide sobre el funcionamiento del mercado, el crecimiento económico y la equidad. Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno debe considerar que sus gastos tienen un costo para la sociedad, ya que se requiere establecer impuestos para generar los ingresos fiscales, lo cual distorsiona el sistema de precios y la asignación de recursos.

El Gobierno también se relaciona con el mercado por medio del presupuesto nacional, por la política monetaria y crediticia, la regulación de precios y salarios, el control del mercado cambiario y las políticas comerciales. Asimismo el Gobierno influye en la dinámica económica, con la construcción de obras de infraestructura y la provisión de servicios públicos.

Si bien existe una amplia discusión sobre los alcances e importancia de la política económica¹, mayoritariamente se acepta que ésta es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado, particularmente cuando existen fallas de mercado que impiden lograr una asignación socialmente eficiente de los recursos. Desde el punto de vista de la “economía normativa” se considera que el gasto público de carácter social, en áreas como educación y salud, es fundamental para el desarrollo nacional; por lo tanto el Gobierno debería procurar el suministro de estos servicios.

Existen básicamente las siguientes tres vías para financiar el gasto público: El establecimiento de impuestos, la creación de dinero primario y el endeudamiento público. Los impuestos constituyen la principal y más sana² fuente para financiar el gasto. La deuda pública, si bien en primer instancia no pareciera tener efectos nocivos sobre la economía, es también concebida como una carga, tanto para los consumidores, que verán reducida su capacidad de demanda por el pago de impuestos futuros, como para los inversionistas, que ante el aumento en las tasas de interés verán reducida la capacidad para fomentar la inversión privada. La creación de dinero, que es la opción más sencilla para financiar al Gobierno, podría tener un efecto inflacionario directo, tal y como lo plantea la teoría cuantitativa del dinero³. En teoría todas las fuentes de financiamiento del Gobierno tienen efectos adversos. Habría que determinar cuáles de estos efectos no son tan nocivos y sopesarlos con los efectos positivos del incremento del gasto público en términos de crecimiento y equidad.

¹ Por ejemplo, Dennis Meléndez, que es un crítico del “modelo intervencionista” (caracterizado por la fuerte presencia del Estado en las actividades productivas y el aislamiento a la competencia internacional) plantea que si bien este modelo parece haber dado buenos resultados en la segunda mitad del Siglo XX, en el último cuarto del siglo ese modelo “ya daba claras muestras de agotamiento. Y no solo por las limitaciones propias del modelo sino porque paulatinamente los grupos de presión, los intereses particulares y los grupos interesados desviaron los fundamentos del modelo.” (L.R. 8-5-02, p.18) .

² Una fuente sana de ingresos públicos es aquella que menos distorsiona el funcionamiento del mercado.

³ La teoría cuantitativa plantea que la cantidad de dinero en la economía (M) multiplicada por la velocidad de rotación del mismo (V) es igual a la producción nacional (Q) multiplicado por el índice general de precios. Algebraicamente: $MV = PQ$. Además esta teoría plantea que tanto V como Q son bastante fijos, de manera que un aumento de M provocaría un aumento en P.

2.1.2 Nivel del gasto público en economías seleccionadas

El nivel de gasto público de la mayoría de los países mostró un crecimiento significativo en las dos últimas décadas. Los 10 países con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más alto muestran niveles de gasto público elevados y, en todo caso, muy superiores a Costa Rica, como se muestra en el cuadro 1.

Los países de alto IDH que aparecen en el cuadro 1, excepto Japón, mostraron en 1993 niveles de ingreso público superiores al 31% y de gasto superiores al 35% del PIB. Costa Rica en ese año mostró ingresos y gastos del Gobierno de 15,1% y 22%, respectivamente; niveles que representan alrededor de la mitad de los montos correspondientes a los países con el mayor nivel de desarrollo humano. Esta situación se mantuvo más o menos estable a lo largo de toda la década de los años noventa.

Cuadro 1
Ingresos, egresos y déficit fiscal en los países de mayor IDH
-como % del PIB, año 1993-

País	Ingresos generales del gobierno	Gastos generales del gobierno	Superávit fiscal
Canadá*	42,2	46,5	-4,3
USA	31,7	35,8	-4,1
Japón	32,9	26,9	6,0
Países Bajos*	52,0	53,2	-1,2
Noruega**	55,3	52,9	2,4
Finlandia	52,5	58,9	-6,3
Francia*	46,8	51,0	-4,2
Islandia	35,9	34,9	1,0
Suecia	67,3	59,0	8,3
España	40,1	43,7	-3,6
Costa Rica	15,1	22,0	-6,9

* Datos de 1994. **Datos de 1991.

FUENTE: Ulate, 1997; con datos de OECD y Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

Nótese que la mayoría de estos países también experimentaron problemas de equilibrio en sus finanzas públicas, que se evidencia en el déficit fiscal. En el plano económico la discusión gira en torno a las consecuencias del déficit fiscal y de la deuda interna sobre el desempeño económico del país. Es generalmente aceptada la idea de que altos déficits y financiamiento público afectan la actividad económica, vía el efecto estrujamiento, elevando las tasas de interés, limitando así el ahorro y la inversión nacional, obstaculizando por esa vía el desarrollo futuro del país.

Sin embargo, Eisner argumenta que “Contrario a las reiteradas afirmaciones (...) mayores déficits correctamente medidos han estado asociados por más de un cuarto de siglo con mayores, no menores, ahorros subsiguientes (...). Cualquier estrujamiento de la inversión o del ahorro debe entonces ser atribuido a una política monetaria restrictiva y no al estímulo fiscal” (Eisner, 1992, p. 296).

Habría que definir entonces cuál es el nivel de gasto público idóneo? Cuál es el efecto real de ese gasto público en el desempeño económico? ¿Cuál es el margen que tiene el país para seguir experimentando altos niveles de déficit fiscal y de endeudamiento público? En otras palabras interesa analizar el grado de sostenibilidad de la política fiscal de los países, particularmente el caso de Costa Rica.

2.1.3 El tamaño de la deuda pública

¿Cuál es el tamaño óptimo de la deuda pública de un país? Esta pregunta no tiene una respuesta única. Al igual que otras variables macroeconómicas, la deuda pública debe ubicarse en el tiempo y en el espacio a la hora de hacer cualquier análisis al respecto. No es lo mismo la deuda per-cápita de Costa Rica que la de Alemania, ni la deuda de Costa Rica hoy que la de hace 20 años. El entorno macroeconómico y político cambia y eso hace que los parámetros de comparación y análisis también se modifiquen.

En general, se considera que la deuda pública debe ser reducida y que los gobiernos deben esforzarse por mantenerla bajo control para evitar desequilibrios macroeconómicos. Sin embargo, es claro que la deuda pública no es un fenómeno nuevo. Tampoco es una situación característica de los países menos desarrollados. Al contrario, los países desarrollados (el grupo G-7) han experimentado altos niveles de endeudamiento a lo largo de la historia reciente, como se muestra en el cuadro 2.

Países como Italia, Irlanda, Bélgica y Grecia han experimentado en ciertos momentos de su historia niveles de endeudamiento público superiores al 100% de la producción nacional. Países de gran desarrollo como Japón, Estados Unidos, Suecia y el Reino Unido también han mantenido altos niveles de endeudamiento público en las últimas décadas, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2
Deuda pública de las principales economías industrializadas
-Como porcentaje del PIB-

	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1997
Austria	19,4	23,9	37,2	49,6	56,3	58,3	57,2
Bélgica	67,5	61,1	81,6	120,0	134,4	145,0	143,5
Canadá	51,9	43,1	44,6	64,9	72,5	95,7	84,0
Dinamarca	11,3	11,9	33,5	64,1	59,7	68,7	62,0
Finlandia	15,2	8,6	14,1	18,9	16,6	71,1	75,6
Francia	53,1	41,1	30,9	38,6	40,2	55,9	56,2
Alemania	18,4	25,1	32,8	42,5	44,0	60,4	58,4
Grecia	21,3	22,4	27,7	57,9	89,0	120,7	110,3
Irlanda	67,4	62,2	72,5	100,3	96,8	88,1	81,2
Italia	41,7	60,4	59,0	84,3	105,0	123,1	118,0
Japón	12,1	22,1	52,0	68,7	69,8	78,8	75,0
Holanda	50,6	40,1	45,1	68,4	76,5	79,0	59,3
Noruega	47,0	44,7	52,2	40,7	39,2	47,0	46,5
Portugal	21,8	26,3	37,5	66,5	66,6	61,8	62,3
España	14,2	12,1	18,3	50,8	48,7	64,1	58,3
Suecia	30,5	29,5	44,3	67,6	44,4	92,9	88,2
R. Unido	81,8	63,7	54,1	52,7	34,6	51,8	48,5
USA	45,4	42,6	37,7	48,1	55,4	64,5	53,8
G-7	42,2	39,1	41,9	53,8	58,1	70,6	70,0
Países ind.	41,1	39,6	41,6	54,8	58,8	71,6	70,4
Costa Rica	n.d	38,6	61,3	87,5	60,4	52,2	58,5

FUENTE: Tanzi y Fanizza, (1995); FMI, World Economic Outlook y Banco Central.

Es importante resaltar que si bien al endeudamiento público se le atribuyen muchos males, éste fenómeno se mantiene en la mayor parte de las economías del mundo. De ahí la importancia de conocer los elementos que determinan la sostenibilidad fiscal de un país, elementos a tomar en cuenta a la hora de definir la política fiscal.

2.1.4 Consideraciones sobre el déficit fiscal

En términos sencillos podría decirse que el déficit fiscal se genera cuando los gastos del Gobierno son superiores a los ingresos. De manera que este podría reducirse (o eliminarse) con acciones que afecten tanto los ingresos como los gastos del Gobierno. Pero en la práctica existen muchas rigideces de los gastos a la baja. Por otro lado, la aplicación de una política monetaria restrictiva, en respuesta a la creciente inflación, eleva las tasas de interés, lo cual a su vez incrementa el déficit y la deuda. Se considera que: “Un aumento en las tasas de interés de 1% aumenta el pago de intereses de la deuda en un monto igual a un 1% multiplicado por el cociente deuda/PIB” (Dornbusch y Fischer, 1994, p. 654)⁴.

Un segundo elemento que incrementa el déficit fiscal es el “cálculo político”. Particularmente el déficit se incrementa con el “ciclo político”, o sea en campaña electoral. Nótese que el incremento de los impuestos y la reducción de gastos estatales son medidas políticamente impopulares, por lo que los políticos de turno se resisten a tomar dichas medidas. Por ello es más fácil, y menos polémico, recurrir al endeudamiento, aunque esto genera el pago de intereses que al final se suman al déficit fiscal. Sin embargo el problema no se soluciona, sino que se pospone, se le pasa al próximo Gobierno. De manera que generalmente los gobiernos se interesan solo por los efectos de corto plazo, pero no por la búsqueda de una solución integral al problema de las finanzas públicas.

⁴ Por ejemplo, si la relación deuda/PIB es de 50%, un aumento en la tasa de interés de 1% elevaría el déficit fiscal como porcentaje del PIB en 0.5%.

Un tercer aspecto que facilita el crecimiento del déficit fiscal es la implementación de políticas basadas en la teoría conocida como la Economía de la Oferta. Este planteamiento sostiene que bajando los impuestos se incentiva la producción nacional, lo cual incrementa (en vez de reducir) la recaudación fiscal. Esta teoría sostiene que el aumento de impuestos provoca un fuerte desestímulo en la producción, generando una reducción en la recaudación global y dado que los gastos estatales son inflexibles a la baja, al reducirse la recaudación se amplía el déficit fiscal.

Uno de los argumentos esgrimidos con frecuencia es que el Estado cuanto *más tiene más gasta*. De modo que sólo limitando los ingresos se pueden reducir los gastos (Dornbusch y Fischer, 1994, p. 657). Ese argumento también justifica la política de venta de activos y de reducción del tamaño del Estado, núcleo de las llamadas políticas de globalización y apertura.

En aspectos financieros el Gobierno es como un individuo, pues debe tener fondos en sus cuentas bancarias para poder financiar sus gastos. Si en un período determinado sus ingresos son insuficientes, debe endeudarse para cubrir el faltante. Ese endeudamiento puede ser con el Banco Central (financiación monetaria - que se supone, tiene un efecto inflacionario directo), o con el público (financiamiento mediante deuda, que no es inflacionario, pero tiene un mayor costo, por el pago de intereses). La otra opción es la venta de activos, pero en Costa Rica ha existido una fuerte presión de parte de los trabajadores y de distintos grupos organizados para evitar la privatización de activos estatales, particularmente de la electricidad, la banca, los seguros y las telecomunicaciones.

En la práctica los países tienen poco margen para financiarse por medio de la venta de activos, sin embargo se insiste mucho en ello, en especial quienes luchan por un Estado pequeño. No se debe perder de vista que los activos son la base para el desarrollo futuro (crecimiento y redistribución del ingreso), de modo que no conviene venderlos salvo que sean una carga financiera injustificable para

el Gobierno. En América Latina se esfuerzan por vender las empresas deficitarias, y de ese modo ayudar a sanear las finanzas públicas. En Costa Rica, por el contrario, el interés se ha centrado en vender las empresas más rentables, como el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Nacional de Seguros y los bancos del Estado.

Es importante considerar que la política fiscal ofrece siempre un mecanismo para contrarrestar el comportamiento cíclico de la economía. El logro de la estabilidad fiscal ha sido costoso para los países latinoamericanos y por ese motivo “la recuperación de la estabilidad fiscal es considerada, con sobradas razones, como una conquista que conviene conservar” (CEPAL, 2000, p. 200). Pero el equilibrio fiscal no se debe buscar como un objetivo en sí mismo, más bien se debe tener presente que el manejo fiscal es un instrumento útil para fomentar el desempeño económico y social del país.

La posibilidad de complementar la estabilidad macroeconómica con la consolidación fiscal evidencia la importancia de fijar los objetivos fiscales en función de una definición del déficit en las finanzas públicas como de *déficit estructural*. “Esto implica que el criterio básico del manejo de la política fiscal debe ser la sostenibilidad de una trayectoria determinada de endeudamiento público, que debe ser el resultado de reducciones de los pasivos netos del sector público en los periodos de auge y de aumentos de éstos en épocas de crisis, aclarando que la trayectoria misma de largo plazo de una economía está sujeta a cambios” (CEPAL, 2000, p. 200). Es decir, los gobiernos deberían implementar una política fiscal y de manejo de las finanzas públicas que sea sostenible tanto en el corto como en el largo plazo.

Una alternativa, no suficientemente desarrollada, es el manejo anticíclico de la tributación, que es la opción que están implementando los Estados Unidos en la

actualidad⁵. El manejo de la política de gasto fiscal debe regirse por claros criterios de sostenibilidad en el largo plazo. Su principal componente anticíclico deben ser los gastos ligados a los sistemas de protección social. También hay que establecer claros sistemas de *evaluación* de resultados.

Para que la política fiscal fortalezca la democracia debe instaurarse un “pacto fiscal” entre los diferentes sectores de la economía. Este pacto debe contener al menos los siguientes elementos: a) Establecer cierto grado de consenso respecto del tamaño y funciones del Estado; b) Transparencia en el manejo de la política de gasto público; c) Necesidad de aumentar la productividad del gasto público.

El manejo adecuado de las finanzas públicas constituye un factor clave para lograr la estabilidad macroeconómica de una nación. Además los gobiernos tendrán un mayor margen para la implementación de la política económica si el país no cuenta con grandes desequilibrios fiscales, pues estos introducen una restricción al margen de acción del Gobierno. En la administración de las finanzas públicas debe privar siempre una visión de largo plazo, para evitar caer en el ciclo político.

2.2 Deuda pública y crecimiento económico

Conviene analizar el crecimiento de la deuda no solo en términos absolutos, sino también a la luz del crecimiento del PIB, pues con una estructura tributaria dada los ingresos fiscales se incrementan de manera automática con el crecimiento de la producción. La relación deuda/PIB constituye un indicador muy útil porque es comparable en el tiempo y el espacio, permitiendo analizar el comportamiento efectivo del nivel de endeudamiento público de una nación.

⁵ En los primeros meses de la administración Bush se aprobó un plan de reducción de impuestos por cerca de \$10,000 millones en los próximos años, para reactivar la estancada economía. Adicionalmente en enero de 2003 el presidente Bush anunció un nuevo plan de reducción de impuestos por más de \$726 mil millones en los siguientes 10 años, como instrumento para dinamizar la economía. Aunque el Senado pretende aprobar una rebaja de apenas alrededor de la mitad de ese monto (L.R. 10-05-03, p. 23).

Es importante esta relación, pues el PIB es un indicador de las dimensiones de la economía. De manera que la deuda pública puede crecer sin agravar el problema siempre que la producción nacional lo haga en una proporción igual o mayor. En términos algebraicos se puede observar que el cociente deuda/PIB tiende a aumentar cuando:

$$\Delta(D/Y) = (D/Y)(r-\theta) - Sp > 0, \quad \text{donde:}$$

$\Delta(D/Y)$ = El cambio en la relación deuda/PIB
 r = Tasa de interés real
 θ = Tasa de crecimiento del PIB
 Sp = Superávit primario como % del PIB

Lo anterior implica que si la tasa de interés real es inferior a la tasa de crecimiento del PIB y el déficit primario es nulo, el Gobierno puede seguir utilizando la deuda como forma de financiamiento sin que ello empeore el estado de las finanzas públicas. No obstante, en periodos de lento crecimiento económico y elevadas tasas de interés reales los déficit fiscales se traducen en rápido crecimiento de la relación deuda/PIB. De ahí la importancia del control de la tasa de interés y la generación de superávit primarios.

Qué sucede si la relación deuda/PIB crece hasta alcanzar niveles muy elevados, es decir, si no es sostenible en el tiempo. Habría que tomar alguna medida, como por ejemplo incrementar los impuestos, reducir los gastos, fomentar la inflación⁶ o incluso el Gobierno podría decidir reprogramar el pago de su deuda. Cualquiera de estas alternativas tendría efectos recesivos sobre la economía en su conjunto.

La deuda puede considerarse una carga porque eleva los intereses y reduce la formación de capital (Dornbusch y Fischer, 1994, p. 673) o porque los

⁶ La deuda puede reducirse con una inflación imprevista, pues ello reduce su valor real.

mayores impuestos futuros que implica podrían tener efectos adversos en el nivel de inversión. De manera que la deuda podría considerarse como un aspecto adverso no por la deuda per cápita que parece muy grande, sino por el efecto futuro que puede provocar en la creación de riqueza neta de un país. Pero también hay que tomar en consideración el “uso” que se hace de la deuda ¿En qué se invierten esos fondos? Nótese que parte importante de los ingresos fiscales obtenidos por medio del endeudamiento público se utilizan para el pago de salarios, para fomentar programas sociales e institucionales, así como en incentivos a la producción y en inversión de infraestructura. Entonces se deben analizar los efectos de la deuda en el crecimiento económico y en la equidad, además de su efecto como elemento dinamizador de la economía.

Hay que considerar que una parte de la deuda genera activos del Estado. De manera que podría ser engañoso centrar la atención en el tamaño de la deuda *per se* y dejar de lado todas sus fuentes potenciales de renta e ingresos futuros, incluyendo capacidad instalada en educación, salud, institucionalidad e infraestructura. Conviene analizar con más profundidad el efecto de la tenencia de parte de la deuda en poder de empresas públicas, lo cual les permite incrementar sus ingresos y gastos; así como en manos privadas, lo cual se traduce en fuentes de ingresos⁷. Sin embargo, no se debe perder de vista que la política fiscal debe ser sostenible en el largo plazo, pues de lo contrario se llegaría el momento en que las finanzas públicas hacen crisis, afectando al sistema económico como un todo.

⁷ Habría que considerar algunos aspectos como: el efecto re-distributivo de la deuda, el establecimiento de impuestos a la IED, la posible dolarización de la economía y su efecto en las finanzas públicas, el pago de intereses como ingresos de ciertos sectores y el establecimiento de un pacto fiscal entre las distintas fuerzas sociales.

2.2.1 El déficit fiscal y la restricción presupuestaria del Gobierno⁸

Como se dijo anteriormente, el déficit fiscal puede definirse como los gastos totales del Gobierno incluyendo el pago de intereses, menos los ingresos fiscales.

Si a partir de un presupuesto equilibrado el Gobierno decide aumentar los gastos (o reducir los impuestos) se genera un déficit que debe ser financiado de alguna forma. En términos algebraicos se tendría la siguiente ecuación (todas las variables en términos reales):

$$DF_t = rD_{t-1} + G_t - T_t \quad (1)$$

Donde:

DF_t = Déficit Fiscal en el año t.

D_{t-1} = Deuda existente al final del año t-1, o sea a principios del año t.

r = Tasa de interés real, que se considera constante.

G_t = Gasto del Gobierno en el año t.

T_t = Ingresos fiscales en el año t.

La restricción presupuestaria del Gobierno establece que la variación en la deuda pública en el año t es igual al déficit existente en ese año⁹.

$$D_t - D_{t-1} = DF$$

De manera que siempre que el Gobierno incurre en un déficit se incrementa la deuda. Utilizando la ecuación (1) la restricción presupuestaria del Gobierno puede expresarse de la siguiente manera:

⁸ Este apartado se basa en Blanchard (1997).

⁹ No considera la financiación del déficit fiscal vía emisión monetaria.

$$D_t - D_{t-1} = rD_{t-1} + G_t - T_t \quad (2)$$

En la ecuación (2) el cambio en la deuda se expresa como dependiente de: a) Su nivel inicial (por el pago de intereses); b) El gasto del gobierno; c) Los ingresos fiscales del periodo.

Para observar mejor el efecto de los intereses sobre la deuda, es aconsejable dividir el déficit en dos partes, a saber: 1) rD_{t-1} , que indica los intereses reales pagados por concepto de la deuda y 2) $(G_t - T_t)$ que constituye el déficit o superávit. En otras palabras, la deuda existente al final del año t es igual $(1+r)$ multiplicado por la deuda existente al final del año $t-1$, más el déficit $(G_t - T_t)$.

Trasladando D_{t-1} al lado derecho de la ecuación y reorganizando términos, se puede expresar la deuda en función de las siguientes variables: 1) La deuda existente en el período anterior, 2) La tasa de interés, 3) Los gastos del gobierno, y 4) Los ingresos fiscales. En términos algebraicos se tendría que:

$$D_t = (1+r)D_{t-1} + (G_t - T_t) \quad (3)$$

2.2.2 La relación deuda/PIB

Como se mencionó anteriormente, para efectos comparativos es conveniente analizar no solo el nivel de la deuda, sino su relación con la producción del país o sea la relación deuda/PIB. Dividiendo la ecuación (3) entre la producción real (Y_t) se obtiene:

$$(D_t/Y_t) = (1+r)(D_{t-1}/Y_t) + (G_t - T_t)/Y_t \quad (4)$$

Multiplicando el numerador y el denominador del primer término del lado derecho de la ecuación anterior por Y_{t-1} y reorganizando la expresión se tiene que:

$$(D_t/Y_t) = (1+r) [Y_{t-1}/Y_t] (D_{t-1}/Y_{t-1}) + (G_t-T_t)/Y_t$$

Donde todos los términos están expresados en cocientes respecto del PIB (Y_t). Representando la tasa de crecimiento de la producción con (θ) podemos expresar $[Y_{t-1}/Y_t]$ como $1/(1+ \theta)$. Utilizando la aproximación $(1+r)/(1+ \theta)=1+r- \theta$ se puede formular la ecuación así¹⁰:

$$(D_t/Y_t) = (1+r - \theta)(D_{t-1}/Y_{t-1}) + (G_t-T_t)/Y_t$$

Desplazando D_{t-1}/Y_{t-1} al lado izquierdo de la ecuación se obtiene:

$$(D_t/Y_t - D_{t-1}/Y_{t-1}) = (r - \theta)(D_{t-1}/Y_{t-1}) + (G_t-T_t)/Y_t \quad (5)$$

La ecuación (5) indica que el cambio en la tasa de endeudamiento es igual a la suma de dos términos: 1) La diferencia entre el tipo de interés real y la tasa de crecimiento de la producción, multiplicado por la tasa inicial de endeudamiento; 2) El cociente entre el déficit primario y el PIB. De manera que para observar la evolución de la tasa de endeudamiento se debe tomar en cuenta no sólo el nivel de endeudamiento y la tasa de interés, sino también el crecimiento de la producción nacional.

En síntesis, el incremento en la tasa de endeudamiento será mayor cuanto más alto sea el tipo de interés real, cuanto más baja sea la tasa de crecimiento de la producción, cuanto más alta sea la tasa inicial de endeudamiento y cuanto mayor sea el cociente entre el déficit primario y el PIB¹¹.

¹⁰ Esta aproximación es válida cuando los términos r y θ son pequeños. Para niveles más altos de este parámetro debe utilizarse la fórmula $(1+r)/(1+\theta) = (1+r-\theta+r\theta)$, que es la expresión más exacta.

¹¹ En los países de la OECD en los 60s y 70s ($r-\theta$) fue muy bajo (r a veces fue negativo) por lo cual los países lograron reducir su nivel de endeudamiento. La situación cambió a partir de los 80s y en 1995 la relación deuda/PIB de los países de la OECD en conjunto era de 46.5%; donde países como Italia, Bélgica y Grecia mantenían niveles superiores al 100% (Blanchard, 1997, p. 574).

2.3 Financiamiento público y desarrollo

La mayor parte de las empresas, grandes y pequeñas, acuden al financiamiento para desarrollar sus actividades. El apalancamiento le permite a las empresas obtener los fondos necesarios para realizar inversiones e implementar nuevos proyectos y actividades productivas. Claro está que este financiamiento, más los intereses, debe cancelarse en el futuro, según los plazos y condiciones previamente establecidas. Por ello los fondos adquiridos por medio de préstamos deben emplearse de manera eficiente, asegurando así que su utilización genere los fondos necesarios para en el futuro hacer frente a los compromisos adquiridos.

La situación que enfrenta un Gobierno es similar a la de una empresa. Generalmente los ingresos públicos son insuficientes para implementar todas las actividades encomendadas al Gobierno Central. De ahí la necesidad (y conveniencia) de acudir al endeudamiento público, interno o externo.¹²

Al igual que las empresas, los gobiernos deben prever que hay que cancelar los préstamos (más los intereses). De modo que debe asegurarse la generación de los recursos financieros necesarios para hacer frente a los compromisos adquiridos. Pero hay que recordar que el objetivo del Gobierno no es generar utilidades (objetivo principal de las empresas), sino facilitar el desarrollo económico y social del país. Las erogaciones del Gobierno deben apuntar a:

1. Mejorar la competitividad del país: al ampliar la infraestructura física del país, mantener la estabilidad macroeconómica y establecer una institucionalidad ágil y eficiente.

¹² La decisión de acudir al financiamiento interno o externo va a depender mucho de las circunstancias y opciones; también de los plazos, las tasas de interés, los periodos de gracia, entre otros aspectos. Generalmente los países incurren en ambas formas de financiamiento a la vez.

2. Buscar la equidad social: Mejorando los niveles de empleo, los servicios de salud pública, los sistemas de educación, la conservación del medio ambiente la y seguridad ciudadana.

De lo anterior se deduce que el endeudamiento público podría considerarse más bien como una oportunidad que tienen los gobiernos para desempeñar sus funciones. Claro que con algunos límites y siempre que los fondos así adquiridos se apliquen y administren correctamente. De manera que cuando se analiza la deuda pública, ésta no se debería considerar en sí misma (lo que indican los números), sino en relación con los logros alcanzados y alcanzables a partir del uso (eficiente) de esos fondos.

Nótese, por ejemplo, que el Gobierno de Costa Rica actualmente mantiene una deuda significativa, pero cuenta con obras de trascendental importancia, tanto de apoyo a la producción como al bienestar social del país. Es en ese marco donde se debe analizar el endeudamiento público.

Se afirma que la deuda interna es el principal problema económico que afecta la sociedad costarricense. Esta visión se centra en la deuda como un pasivo del Gobierno y por ende de toda la sociedad. Pero la deuda pública es también un activo financiero, cuyo dueño es la misma sociedad costarricense o mejor dicho un pequeño número de individuos, empresas e instituciones nacionales¹³. Con la deuda interna la sociedad tiene una opción de inversión financiera, la cual es rentable y muy segura. Para el año 2002 el Gobierno pagó cerca de 200 mil millones en intereses, de los cuales cerca de la mitad llegó a manos del sector privado nacional. Ese monto constituye parte del ingreso que genera ese sector.

¹³ Más del 95% de la deuda interna está en manos nacionales; tan sólo alrededor de un 3% ha sido adquirido por extranjeros.

La deuda pública además de constituir un activo y un pasivo debe verse como el instrumento de política económica que le permite al Gobierno generar activos reales. Efectivamente gran parte de la deuda pública se materializa como inversión pública, para uso de las actuales y futuras generaciones, impulsando así el desarrollo nacional. “Basta revisar la historia hacendaria del país para entender que la mayoría de las obras importantes de infraestructura pública, de desarrollo de la educación, de la salud, la electricidad, las telecomunicaciones de este país están asociadas a empréstitos públicos externos e internos” (Ulate, 1997, p. 9).

¿Cuál es la relación entre deuda pública y crecimiento económico? La teoría tradicional argumenta que existe una relación inversa entre estas variables, pues la deuda incrementa la tasa de interés y la inflación, limitando la inversión privada, con lo cual se afecta el desarrollo futuro del país. “También existe el hábito de considerar (...) la deuda pública como una carga para el futuro, en lugar de un medio a través del cual se engrandece la herencia real al futuro, en términos de activos tangibles” (Vickrey, 1992, p. 309).

La inversión pública es fundamental para la estabilidad y el crecimiento, pues complementa la eficiencia de la inversión privada y de esa forma favorece la competitividad y fomenta el desarrollo económico del país. Además, la deuda pública puede también ser utilizada como un instrumento al alcance del Gobierno para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza entre los distintos miembros de la sociedad.

Generalmente se acepta que la deuda interna y el déficit fiscal se convierten en un problema financiero para el gobierno por los siguientes aspectos:

a) Cuando el monto de la deuda interna alcanza proporciones que ponen en peligro la posibilidad de que el gobierno pueda honrar a tiempo sus compromisos. Esta situación podría exponer al país a sanciones internacionales, particularmente restricciones financieras. Recuérdese que en Costa Rica la mitad de la deuda

interna está en poder del mismo sector público, lo cual facilita su administración (sin que ello indique que se puede manejar de manera antojadiza, pues son compromisos efectivos del Gobierno y en su momento tendrán que ser honrados).

b) El efecto estrujamiento: Se da cuando el gobierno al requerir captar altas cantidades de dinero del público, presiona las tasas de interés, lo cual limita la inversión privada y por esa vía reduce el crecimiento de la producción. Ello supone una economía en pleno empleo, de modo que para emplear recursos en ciertas áreas deben sustraerse de otras. La evidencia empírica del país no parece corroborar esta hipótesis; pues según los datos del cuadro 3, la relación deuda interna a producción nacional mostró una tendencia creciente entre 1992 y 2003, mientras que la tasa básica real muestra un comportamiento errático.

Cuadro 3
Costa Rica: Comportamiento de la relación Deuda Interna/PIB,
de la tasa de interés básica y de los precios

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
D/PIB*	11.3	13.3	16.0	18.1	25.4	25.2	24.8	26.9	26.7	28.0	28.5	25.7
T.B.	29.5	19.5	23.75	27.75	27.25	24.6	18.25	24.5	17.5	15.5	16.0	17.5
IPC	17.0	9.0	19.9	22.6	13.9	11.2	12.4	10.1	10.3	11.0	9.7	9.9
T.B.R	12.5	10.5	3.9	5.2	13.4	13.4	5.6	14.4	7.2	4.5	6.3	7.6

D/PIB = Relación deuda interna a producción nacional

T.B. = Tasa básica nominal

IPC = Crecimiento del índice de precios al consumidor

T.B.R.= Tasa de interés básica real

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos del Banco Central.

c) Cuando la deuda se convierte en una carga para la sociedad, ya sea porque absorbe recursos públicos que podrían (y deberían) destinarse a otros fines más importantes, desde el punto de vista de las prioridades del Gobierno. En otras palabras, cuando se restringe el acceso al crédito.

d) Cuando la presión por obtener recursos llevan al Gobierno a emitir dinero en proporciones mayores a las que son consecuentes con la capacidad productiva del país, desencadenando así procesos inflacionarios.

2.4 Criterios para definir los límites al endeudamiento público

Desde el punto de vista financiero se pueden mencionar algunos criterios e indicadores que ayudan a establecer límites al crecimiento de la deuda interna. No hay uno, sino varios indicadores y cada uno de ellos enfatiza diferentes aspectos. Seguidamente se plantean algunos de ellos.

2.4.1 Crecimiento de la economía y las tasas de interés

Si bien el endeudamiento público es un aspecto aún muy controversial, se acepta que “la sostenibilidad se refiere no tanto al nivel de la deuda interna sino a la tendencia de su crecimiento en el largo plazo. Así, se considera que si la tasa real de crecimiento del PIB supera la tasa de interés real, entonces la deuda con respecto al PIB va a aumentar pero a una tasa decreciente” (Ulate, 1997, p. 23). En este caso el Gobierno no enfrenta problemas serios, pero la situación se complica cuando la tasa de interés real es superior a la de crecimiento de la economía, porque la deuda interna constituiría proporciones del gasto público cada vez mayores, restringiendo así el financiamiento de otras actividades.

2.4.2. Deuda pública per cápita versus tasa de interés

Buiter y Kletzer (1992) sostienen que para evitar que la deuda interna se convierta en un problema financiero, el gobierno debe seguir un *criterio de solvencia* donde el crecimiento de la deuda real, descontada a la tasa de interés real y al crecimiento de la población, sea negativo. Es decir, que en el límite “la deuda pública per cápita no debe crecer más rápido que la tasa de interés” (Buiter y Kletzer, 1992, p. 293). Si esta situación no se cumple, el Gobierno deberá

buscar nuevas fuentes de financiamiento sano, como por ejemplo impuestos, de manera que se alcance un superávit primario en el mediano plazo.

2.4.3 Crecimiento de la deuda pública y la producción nacional

Una forma de balancear las finanzas públicas en una economía en crecimiento es “no permitir que la deuda pública crezca más rápido que la producción (Eisner, 1992, p. 295). Eisner plantea que es posible, a partir de un año estable en la economía, establecer la relación deuda/PIB existente, y a partir de ahí definir en cuánto podría aumentar el déficit o la deuda sin poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. En otros términos se podría establecer que “Una deuda pública creciente en una economía que desacelera su crecimiento real es una situación insostenible” (Ulate, 1997, p. 21).

Aquí habría que precisar más este criterio; pues el enfoque keynesiano sostiene que precisamente en periodos de bajo crecimiento económico la deuda pública puede ser utilizada como instrumento de política económica para reactivar la economía. Esto es el manejo anticíclico de la política fiscal.

2.4.4 Inflación, emisión monetaria y monto de la deuda

Dado el tamaño del déficit fiscal, las tasas de interés y la tasa de crecimiento de la economía, la relación deuda/PIB puede crecer (o decrecer) dependiendo de la tasa de inflación, el nivel de emisión monetaria y el nivel de la misma deuda¹⁴. Para un nivel dado del déficit primario (sin incluir el pago de intereses) y de emisión monetaria, el incremento en la relación deuda/PIB será mayor entre más grande sea la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento de la economía y cuanto mayor es el “stock” de deuda existente (deuda/PIB). Específicamente se tendría la siguiente ecuación:

¹⁴ Este enfoque se base en Tanzzi y Fanizza, mayo de 1995, p. 10.

$\Delta D = dp + D(r - \theta) - M(P + \theta)$; donde:

ΔD = Tasa de crecimiento de la relación deuda/PIB

dp = Déficit primario

r = tasa de interés real

θ = Tasa de crecimiento del PIB

M = Emisión monetaria como porcentaje del PIB (la cual se supone constante)

P = Tasa de inflación

La ecuación anterior muestra que si la tasa de interés real es mayor que la tasa de crecimiento del PIB, para estabilizar la relación deuda/PIB el país necesita mantener un superávit primario significativo, a menos que la emisión monetaria o la inflación sean elevadas.¹⁵

En síntesis, en el análisis de la sostenibilidad fiscal de un país se deben considerar distintos elementos, tales como: el efecto del financiamiento en el desarrollo nacional, las finanzas públicas y la competitividad del país, así como los aspectos financieros de la deuda pública.

¹⁵ Por ejemplo, si: Deuda/PIB=50%, $dp=0$, $TiR=10\%$, $\theta=3\%$, $P=12\%$, $M=15\%$; entonces tendríamos:

$$\Delta D = dp + D(r - \theta) - M(P + \theta)$$

$$\Delta D = 0 + 0.5(0.1 - 0.03) - 0.15(0.12 + 0.03)$$

$$\Delta D = 0 + 0.035 - 0.0225$$

$$\Delta D = 0.0125$$

$$\Delta D = 1.25\%$$

De manera que con los datos del ejemplo anterior, aún cuando no haya déficit primario, la relación deuda/PIB crecerá en 1.25% al año, básicamente por la presión que genera el pago de intereses. Según la ecuación anterior, para que la relación deuda/PIB se mantenga estable debería darse cualquiera de las siguientes condiciones (o una combinación de ellas):

- Que el PIB crezca en alrededor de 5% anual (en vez de 3%);
- Que la tasa de interés real se reduzca del 10% al 7.5%;
- Que la inflación sea del 20% (en vez del 12%);
- Que la emisión monetaria sea del orden del 23.% del PIB (en vez del 15%).

2.5. Las finanzas públicas en el pensamiento económico

2.5.1 Ubicación

La principal preocupación de los grandes pensadores económicos ha sido la búsqueda de los determinantes del crecimiento económico de las naciones. Los economistas clásicos (Smith, Ricardo, Mill), con algunos matices diferentes, consideraron que la base del crecimiento material de los pueblos era la acumulación de capital. A partir de ahí resaltaron en sus análisis la importancia de conocer el destino del ingreso de la sociedad, haciendo una primera gran división del ingreso nacional entre el consumo y el ahorro de los individuos. Es decir, ¿cómo distribuyen las personas (y el país) su ingreso entre consumo y ahorro? Los economistas clásicos insistían en la necesidad de incrementar el ahorro, sobre el consumo, para crear la base material del crecimiento económico de largo plazo.

Estos pensadores discutieron ampliamente el tema de las finanzas públicas, particularmente de la deuda pública y su relación con la acumulación de capital y por ende su efecto en el desarrollo económico de los países. Cabe resaltar que “En el contexto espacial y temporal en que estos pensadores reflexionaban sobre los problemas económicos, la emisión de deuda pública tenía de manera casi exclusiva un solo origen: el financiamiento de los gastos de guerra; por esta razón ellos adoptaron como premisa que la deuda pública se emitía para solventar un gasto improductivo” (Lasa, 1997, p. 33). Si bien los gastos bélicos tenían su justificación por aspectos de seguridad nacional y de bienestar futuro, desde el punto de vista económico y con visión de corto plazo, no dejan de ser un gasto improductivo y por ende un elemento que restringe el crecimiento económico, al utilizar recursos que de otra forma se asignarían al proceso productivo.

Otra de las premisas que emplearon los clásicos en sus análisis es lo que hoy consideramos como una situación de pleno empleo. Es decir, una situación de uso más o menos pleno de los recursos escasos; de manera que para impulsar una actividad era necesario sustraer los recursos de otras actividades. Por eso,

para evitar interpretaciones erróneas, en el estudio de las propuestas de los clásicos sobre finanzas públicas es necesario tener siempre presente estas dos premisas –la deuda como gasto improductivo y el pleno empleo de los recursos-. Seguidamente se exponen de manera resumida los elementos centrales de la concepción de deuda pública de Smith, Ricardo, Mill y Keynes.

2.5.2 Adam Smith

Smith en su clásica obra sobre la riqueza de las naciones¹⁶ dedicó un capítulo entero al tema de la deuda pública. Este fue uno de los primeros pensadores en abordar de manera amplia el tema de las finanzas públicas, como preocupación económica fundamental. Hay que resaltar que sus principales inquietudes siguen siendo hoy (225 años después) los temas centrales de la discusión. Entre estos temas sobresalen los siguientes¹⁷:

- 1) ¿Cómo afecta el déficit fiscal y la consecuente emisión de deuda pública en la acumulación de capital y por ende en la producción nacional?.
- 2) Dado un determinado gasto público ¿Es conveniente financiar el gasto por medio de impuestos o bien es preferible la emisión de deuda pública?
- 3) ¿Son los intereses pagados por la deuda pública una mera transferencia de ingresos entre los ciudadanos con implicaciones económicas nulas?
- 4) ¿Cuáles son las consecuencias de la depreciación de la moneda como forma de liquidación de la deuda pública?

¹⁶ Smith, Adam (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. FCE. México. Libro quinto, cap. III, pp. 805-843. (La primera versión en inglés fue publicada en 1776 bajo el título: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*).

¹⁷ Lasa (1997:34-35) discute estos aspectos con un poco más de detalle.

En relación con el primer aspecto, Smith, como ya mencionamos, parte del supuesto de que el gasto público es improductivo y que por consiguiente los fondos son extraídos de los ahorros de la sociedad, que de otra forma serían dedicados a actividades productivas. De ahí se deduce que la generación de deuda pública tiene efectos negativos sobre el bienestar general del país.

Respecto del segundo aspecto, también bajo el supuesto de gasto público improductivo, Smith considera que es preferible financiar al gobierno con impuestos que con deuda: “si la sociedad advierte con nitidez que el gasto improductivo del gobierno pesa sobre las espaldas de los ciudadanos, habrá un freno en dicho gasto; sin embargo, cuando este gasto se financia mediante el endeudamiento, la sociedad no establece un vínculo entre el gasto improductivo y la carga que necesariamente pesará sobre los ciudadanos” (Lasa, 1997, p. 35).

En relación con el pago de intereses de la deuda pública, Smith plantea, entre otras cosas, que no puede considerarse como una simple transferencia de fondos entre distintos miembros de la sociedad sin efectos económicos, porque: 1) parte de la deuda está en manos de extranjeros; es decir, es deuda externa y no significa sustraer recursos del ahorro nacional; 2) Aún cuando la deuda sea enteramente nacional, generalmente el grupo social que paga los intereses (mediante impuestos) ocupa una posición diferente de la del grupo que la recibe (los acreedores del gobierno). Smith considera que los sectores sociales que pagan los intereses (impuestos) tienen, lo que hoy llamaríamos, una mayor propensión al ahorro que los sectores que son acreedores del gobierno, lo cual limita el nivel de ahorro y por ende la inversión y producción nacional. De ahí que para Smith, el alto endeudamiento público afecta negativamente el crecimiento económico del país.

En relación con la depreciación de la moneda como forma de reducir la deuda pública, Smith considera que esta estrategia tiene consecuencias negativas para la economía, pues “favorece y estimula al deudor (que se ve favorecido con

la depreciación de la moneda) y castiga por el contrario al acreedor, desalentando de esa forma al ahorro” (Lasa, 1997, pp. 35). Este autor plantea que “El alza en la denominación de la moneda o del cuño ha sido un expediente muy frecuente y común para disfrazar una quiebra pública con el nombre de pretendido pago. (...) Un pretendido pago de esta especie, en vez de aliviar, agravaría por tanto, en la mayoría de los casos, las pérdidas de los acreedores del Estado, y sin ventaja alguna para éste se extendería la calamidad sobre un gran número del pueblo inocente.” (Smith, 1958, pp. 243-244). Nótese que si bien Smith considera inadecuada la idea de depreciar la moneda como forma de hacer frente a la deuda pública interna, ésta es una forma que sigue teniendo vigencia aún en nuestros tiempos.

Cabe hacer notar que si bien los temas centrales que aborda Smith son los mismos que preocupan a los países endeudados actualmente, su visión era distinta de la que podrían tener muchos economistas de la época actual. El análisis de Smith sobre la deuda pública está centrado en su efecto (restrictivo) sobre el ahorro, que es considerado por Smith el motor del crecimiento económico. Al partir del supuesto de pleno empleo en la economía el autor tampoco estudia la capacidad productiva del déficit y del endeudamiento público, ni su potencial como instrumento de política económica que puede utilizar el Gobierno para afectar aspectos como la estabilidad macroeconómica, fomentar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso nacional.

2.5.3 David Ricardo

El reconocido economista clásico David Ricardo también aborda el tema de la deuda pública en el contexto de su preocupación por la acumulación de capital como eje central del crecimiento económico de las naciones. Su análisis también parte del supuesto de que el gasto público es de carácter no productivo.

Una de las interrogantes que se plantea Ricardo es la siguiente: Si el Gobierno tuviera que hacer frente a un gasto extraordinario, por ejemplo el

financiamiento de una guerra, qué es más adecuado, incrementar los impuestos o recurrir al endeudamiento público para financiar ese gasto extra? Como respuesta a esta interrogante, Ricardo sugería que los gastos extraordinarios sean financiados con impuestos en vez de recurrir al endeudamiento. Ricardo sostiene que si bien “no existe impuesto alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de la acumulación (...) el deseo consustancial de todo ser humano de guardar su posición en la vida y de mantener la riqueza a la altura que haya alcanzado, ocasiona que la mayoría de los impuestos, ya incidan sobre el capital o el ingreso, se paguen del ingreso” (Ricardo, 1959, pp. 115-116).

En otras palabras, el autor sostiene que cuando los nuevos gastos del Gobierno se financian mediante el incremento de los impuestos las personas tienden a reducir su nivel de consumo y sólo en menor medida se reduce el nivel de ahorro, valga decir, la acumulación de capital. Debido a que para Ricardo la base del crecimiento económico es la acumulación de capital, lo correcto sería financiar los nuevos gastos improductivos del Gobierno con impuestos y no con deuda.

¿Qué sucede si el nuevo gasto del Gobierno se financia con deuda pública? Ello, según Ricardo, genera una “ilusión fiscal” engañosa y por eso considera que es preferible la imposición que el endeudamiento, “puesto que este último tiende a segarnos respecto de nuestra verdadera situación. Si los gastos de una guerra son 40 millones anuales y la participación que una persona ha de hacer para contribuir al gasto anual fuese de 100, procuraría, al ser requerido la primera vez al pago de su parte, ahorrar rápidamente los 100 de su ingreso. Mediante el sistema de préstamos, sólo se le requiere al pago del interés de esos 100, o sea 5 anuales y considera que hace bastante si ahorra 5 de sus gastos y por lo tanto se engaña a sí mismo si cree que es más rico que antes” (Ricardo, 1959, pp. 185-185).

Para Ricardo, dada la ilusión fiscal que padece la sociedad, los individuos se sentirán más ricos cuando el gasto público se financia con deuda que cuando se financia con impuestos; dando como resultado que los individuos ahorran proporcionalmente menos (consumen proporcionalmente más) cuando el nuevo gasto público se financia con deuda y no con impuestos. Por ello, para el autor, la deuda pública tiene mayores efectos negativos sobre el desempeño económico que el incremento de los impuestos.

Sin embargo, Ricardo también plantea que en una perspectiva de largo plazo, el endeudamiento público es una forma de trasladar el pago de impuestos al futuro, pues tarde o temprano la deuda más los intereses que genera debe cancelarse por medio de una mayor recaudación de impuestos. De manera que para los individuos quienes planifican en un horizonte temporal de largo plazo, “el financiamiento del gasto corriente mediante impuestos equivale, desde el punto de vista de la acumulación de capital, al financiamiento tributario” (Lasa, 1997, p. 37). De este planteamiento parte el análisis de la teoría de la Equivalencia Ricardiana, que analizaremos más adelante.

Otro elemento que resalta Ricardo en favor de la imposición es que debido a que la deuda pública “lleva implícita una obligación fiscal que se hará efectiva en el futuro, podría darse un caso de fuga de capitales hacia el extranjero como una manera de evadir el peso de la tributación cuando esta se haga realidad en el futuro” (Lasa, 1997, p. 38)¹⁸. Ricardo plantea que “un país que ha acumulado una cuantiosa deuda (...) interesa, sin embargo, a cada contribuyente retirar su hombro de ese gravamen y transferir semejante carga de él mismo a otra persona. La

¹⁸ De ahí la conveniencia de hablar hoy de “impuestos globales”, o de analizar con mayor detalle los efectos de la globalización y de la inversión extranjera y evaluar hasta dónde cierto tipo de IED sólo busca evadir impuestos (paraísos fiscales), después de disfrutar de exenciones y estímulos tributarios, quizás en otros países.

Por eso quienes no han pagado esos impuestos en Costa Rica, hoy pregonan que es mejor vender activos del gobierno para pagar la deuda, pues así no pagarán los impuestos que les correspondería. Los activos públicos son de todos por igual pero la capacidad de pago de impuestos es distinta, pues depende de la riqueza y el nivel de ingreso de cada individuo. También se exige reducir la deuda y el déficit fiscal vía el recorte de gastos (salarios, pensiones, gasto social, empleo público) pues estos no benefician directamente al gran capital.

tentación de trasladarse él mismo y su capital a otro país, donde se halle exento de tales gravámenes se vuelve, al final, irresistible” (Ricardo, 1959, p. 186).

Respecto del efecto del pago de intereses de la deuda pública, que tanto preocupó a Smith, Ricardo lo considera como una simple transferencia del contribuyente hacia el acreedor del gobierno. “Esta transferencia no necesariamente produce algún efecto sobre la acumulación de capital y la riqueza nacional debido a que no es posible hacer ninguna generalización respecto a las inclinaciones al ahorro y la inversión por parte de estos dos grupos económicos. Esto es, no puede sostenerse que la propensión al ahorro de los contribuyentes sea distinta de la de los acreedores del gobierno, y los efectos del pago de intereses puede considerarse neutros o indefinidos” (Lasa, 1997, p. 38).

2.5.4 John Stuart Mill

La preocupación central de Mill, al igual que Smith y Ricardo, era la acumulación de capital y es en ese contexto donde introduce el tema de la deuda pública como alternativa al pago de impuestos. La posición de Mill es básicamente la misma de los otros clásicos, “los tributos se pagan esencialmente mediante un esfuerzo adicional de ahorro, mientras que los empréstitos socavan principalmente los fondos destinados a la acumulación. Por lo tanto, la emisión de deuda pública tiende a empobrecer al país” (Lasa, 1997, p. 38).

No obstante lo anterior, Mill también resalta que existen circunstancias en las cuales no necesariamente la deuda pública genera la restricción de ahorro mencionada anteriormente, particularmente en los siguientes casos.

- 1). Cuando los capitalistas tienen la posibilidad de descargar sobre los trabajadores las consecuencias económicas del endeudamiento gubernamental. En palabras de Mill, “la brecha abierta en el capital del país (por los empréstitos) se repara, pues instantáneamente, pero la reparación se lleva a cabo a costa de las privaciones y a veces verdadera miseria de la clase trabajadora” (Mill, 1943, p.

90). Cabe resaltar aquí que ya este autor vislumbra a la deuda pública como un problema de clases sociales.

2). Cuando es el capital extranjero el que adquiere los títulos de la deuda pública, en cuyo caso el capital nacional no se distrae de las actividades productivas. (Este tema también es abordado por Smith aunque en una perspectiva distinta, por el efecto distributivo del pago de intereses). Hoy las autoridades económicas nacionales valoran seriamente esta opción y desde la administración Figueres Olsen (1994-1998) se acordó cambiar deuda interna por deuda externa, como una forma de reducir el efecto negativo del alto endeudamiento público, al tener que pagar menores tasas de interés.

3). Cuando el progreso logrado por la acumulación de capital ha llegado a un límite tal que la ganancia ha alcanzado un “mínimo práctico”. En este caso, en que existe una relativa abundancia de capital, el Gobierno puede recurrir al empréstito sin mengua de la acumulación.

Quizá la principal contribución de Mill a la discusión de la deuda pública fue el haber planteado con claridad que la tasa de interés es el indicador evidente del efecto de la deuda pública sobre el nivel de ahorro. De manera que si la colocación de deuda pública eleva la tasa de interés se está en presencia de una búsqueda de fondos que compite con la inversión privada, “si por el contrario el Gobierno puede colocar títulos de la deuda sin afectar la tasa de interés, entonces es que ocurre alguna de las circunstancias mencionadas más arriba y en ese caso la deuda pública no afecta el proceso de acumulación de capital ni la actividad económica del país. (Lasa, 1997, p. 3; Mill, 1943, pp. 748-749).

Con este planteamiento Mill podría considerarse como el primer economista en resaltar el efecto estrujamiento de la deuda pública. Sin embargo, habría que analizar con más cuidado si se refiere al mismo efecto estrujamiento que se plantea en nuestros días o si los nuevos enfoques tienen una visión distinta.

2.5.5 John Mynard Keynes

El surgimiento del pensamiento de Keynes tiene como momento histórico al período de entreguerras o más específicamente el periodo de la Depresión económica de los años treinta. Este intervalo de tiempo es caracterizado por la recesión económica y la existencia de altos niveles de desempleo en las principales economías de aquel entonces. El período crítico fueron los primeros años de la década de los treinta donde economías como Estados Unidos, Inglaterra y Alemania mostraron tasas de desempleo abierto superiores al 20%.¹⁹

Keynes, considerado el fundador de la macroeconomía moderna, parte de un enfoque totalmente distinto del de sus predecesores. A diferencia de los economistas clásicos, Keynes le otorga al Estado un papel fundamental en la determinación del nivel de actividad económica de las naciones.

Keynes rechaza el supuesto de que las economías funcionan siempre en pleno empleo o que tienden siempre hacia esa condición. Considera que no existen mecanismos automáticos que conduzcan al pleno empleo y afirma que esa situación sólo se da por casualidad en economías guiadas por las fuerzas de los mercados. Además Keynes sostiene que el único que puede conducir la economía hacia el pleno empleo es precisamente el Estado, por medio de una política monetaria y de gasto público que estimule la inversión privada. Keynes parte del supuesto de que en la economía existe desempleo de los recursos, donde el nivel de producción (Y) está determinado por el nivel de demanda agregada (C+I+G), por la capacidad efectiva de compra de la sociedad. Sostiene que la oferta de equilibrio se ajusta a la demanda y no a la inversa como lo

¹⁹ Situación que también afectó a otros países. “Esta crisis se hizo sentir con no menos severidad en otros países industrializados como Alemania, Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca, Noruega y Austria, donde las tasas de desempleo entre 1932 y 1933 llegaron a ser de 43.7, 22.1, 23.7, 31.7, 33.4 y 29%, respectivamente. Por otra parte, si exceptuamos los episodios hiperinflacionarios ocurridos en la primera mitad de los años veinte en países como Alemania, Polonia, Rusia y Austria, el período de entreguerras puede considerarse como caracterizado por la deflación. En los Estados Unidos el índice de precios en 1933 llegó a ser un 30% inferior al de 1929.” (Lasa, 1997, p. 52).

consideraban los clásicos Smith y Ricardo. Por ello, Keynes considera que en periodos de estancamiento económico el Estado debe fomentar la demanda agregada para de esa forma estimular la inversión, la producción y el bienestar de la sociedad.

El nivel más simplificado del planteamiento keynesiano se puede expresar algebraicamente de la siguiente manera:

$$Y = C + I + G \quad (1)$$

$$C = A + c(Y-T); 0 < c < 1 \quad (2)$$

$$T = T_0 \quad (3)$$

$$G = G_0 \quad (4)$$

$$I = I_0 \quad (5)$$

Donde:

Y = Producción

C = Consumo

I = Inversión

G = Gasto del Gobierno

A = Consumo autónomo

c = Propensión marginal al consumo

T = Impuestos

Si las funciones 2-5 son incorporadas a la uno y se despeja Y se obtiene que:

$$Y = (A - cT_0 + I_0 + G_0)/(1-c) = \alpha(A - cT_0 + I_0 + G_0)$$

Donde $\alpha = 1/(1-c)$ constituye el multiplicador keynesiano del gasto.

A partir de esta situación se tiene que si por ejemplo se incrementa el gasto público manteniendo fijos los impuestos; es decir si se crea un déficit fiscal y se deja que el nivel de producción se ajuste para satisfacer la nueva demanda agregada, se deriva que:

$$DY = [1/(1-c)]dG_0 = \alpha dG_0$$

Lo anterior indica que un incremento en el gasto del Gobierno genera un aumento en la producción (DY) por un monto más que proporcional al incremento en el gasto del Gobierno (igual a αdG_0). Si por ejemplo la propensión marginal a consumir es de .5 ($c = .5$) indica que por cada colón de gasto público adicional se genera un incremento de dos colones en la producción. Si la propensión marginal a consumir se mantiene constante indica que tanto el consumo como el ahorro se incrementan. Específicamente el modelo plantea que el aumento del gasto del Gobierno genera un aumento en el consumo (cdY) y un aumento en el ahorro privado que es exactamente igual al déficit fiscal, valga decir, al incremento en la deuda en el cual se incurrió.

En otras palabras, lo que se plantea es que no existe el problema del desplazamiento del gasto (inversión) privada por el gasto público, que resaltaron los clásicos y que ha sido retomado en los años recientes (efecto estrujamiento). Más bien sostiene que el sistema económico crea su propio aumento en la producción agregada y por ende en la base impositiva, con lo cual se cubre el déficit fiscal originalmente creado.

La introducción del dinero en el modelo anterior redefine algunos aspectos, pero no modifica el principio central del argumento. Al introducir el dinero los individuos tienen ahora que decidir no sólo entre ahorro y consumo, sino que además deben decidir cómo conservar su ahorro: en activos fijos (inversión real) o en activos financieros (bonos y acciones). Ahí la tasa de interés juega un papel central. Particularmente Keynes establece que la inversión está en función de la

tasa de interés, a medida que esta se reduce se incrementa la inversión privada y a la inversa cuando la tasa de interés se incrementa.

Además, el Gobierno puede controlar la tasa de interés, por medio del manejo de la política monetaria. El control monetario se convierte entonces en un instrumento de política económica para impulsar la producción. Para Keynes el límite lo establece el pleno empleo y la trampa de la liquidez, situaciones que casi nunca se alcanzan. Pero ¿cuáles son los límites críticos del endeudamiento público? Keynes no profundiza este aspecto. De ahí la necesidad de evaluar los indicadores de sostenibilidad fiscal, para definir con más claridad el rumbo de la política fiscal.

2.5.6 El enfoque neoclásico

El enfoque neoclásico es concebido generalmente con el nombre de la Equivalencia Ricardiana²⁰. Este enfoque sostiene que la deuda pública no tiene efectos reales sobre la actividad económica. Asume que el gobierno enfrenta determinado nivel de gastos que deben ser financiados con impuestos o con deuda. La deuda implica impuestos futuros con valor presente descontado igual al valor de la deuda. El modelo considera que los agentes racionales reconocen esta equivalencia y procederán como si la deuda no importara, sin afectar sus patrones de consumo y sin provocar efectos en la actividad económica (Seater, 1993, p. 142).

Los neoclásicos se basan en el concepto de renta permanente y capacidad de pago de las economías domésticas. “Si se reduce los impuestos de un individuo, pero en el futuro él tiene que pagar esos impuestos más los intereses, su renta permanente no ha variado” (Dornbusch y Fischer, 1994, p. 670). Desde el punto de vista agregado ello implica que los individuos pensarían que la deuda habrá que pagarla, tarde o temprano. De manera que si los agentes económicos

²⁰ También se le conoce como el Modelo de Equilibrio o el Modelo de Impuestos Constantes.

piensan de esa forma no hay razón para argumentar que esa reducción de los impuestos lo induzca a incrementar el nivel de gasto.

El enfoque neoclásico parte de la teoría del consumo basada en la hipótesis del ciclo de vida del ingreso (Dornbusch y Fischer, 1994, p. 670). “En realidad la equivalencia ricardiana puede considerarse como una prolongación lógica de esa hipótesis, en la presencia de compras del Gobierno, impuestos y deuda pública” (Seater, 1993, p. 143).

El enfoque de la equivalencia ricardiana está basado en los siguientes supuestos:

1. El nivel de gasto del gobierno está dado y es conocido.
2. El valor presente descontado de los impuestos es igual al valor presente descontado del gasto futuro del gobierno más el “stock” inicial de deuda pública.
3. El nivel de los impuestos no tiene efecto sobre la producción, vía demanda agregada.

Para el modelo neoclásico el objetivo del Gobierno debe ser elegir el nivel de impuestos que minimice el valor presente descontado del “efecto tributario negativo”, sujeto a la restricción presupuestaria indicada en los supuestos anteriores. Esas condiciones requieren estabilidad de la tasa del impuesto planeada en el tiempo; de manera que el gobierno pueda manejar los déficit y superávit presupuestarios para minimizar los efectos negativos de la tributación, dado cierto nivel de gasto del Gobierno, el cual es definido exógenamente.

2.5.6.1 Alguna evidencia empírica de la Equivalencia Ricardiana

Han existido varios esfuerzos para probar la teoría de la equivalencia ricardiana. Barro (1983 y 1986) aplicó este modelo para un periodo de 200 años para Estados Unidos y Gran Bretaña y sus resultados en general son acordes con los principios básicos de esta teoría: la relación deuda/PIB crece durante períodos de guerra, decrece en tiempos de paz y fluctúa con el ciclo económico. Sin embargo, es posible identificar periodos en los cuales el comportamiento de la relación deuda/PIB parece ser inconsistente con la teoría de la equivalencia ricardiana (Alesina, 1995:7), especialmente en las últimas dos décadas.

Roubine y Sachs (1989) analizaron la hipótesis de la equivalencia ricardiana para 15 países de la OECD utilizando datos del período 1960-1986. La hipótesis es rechazada para 12 de los 15 países; siendo Estados Unidos, El Reino Unido y Finlandia las únicas excepciones. Los autores concluyen que los resultados de Barro, que apoyan la equivalencia ricardiana, son más bien excepciones a la regla.

Existe una vasta literatura donde los investigadores intentan probar el modelo neoclásico (un buen resumen de esta literatura aparece en Seater, 1993) aplicando diferentes metodologías a diferentes períodos de tiempo en los países desarrollados. Entre los autores más citados están Felstein (1982) y Kormendi (1983).

Feldstein (1982) intenta probar la hipótesis neoclásica utilizando la función de consumo agregado para Estados Unidos. En general sus resultados no apoyan la hipótesis. Sin embargo, Seater (1993) reconsidera el análisis de Feldstein y concluye que “Parece que el rechazo de Feldstein a la equivalencia ricardiana surge por problemas en la metodología econométrica, pero si estos problemas se corrigen los resultados sustentan la equivalencia” (Seater, 1993, p. 167).

Kormendi (1983) examina la equivalencia ricardiana basado en el modelo del ciclo de vida del consumo, donde se obtienen resultados mixtos. Algunas prolongaciones del estudio de Kormendi rechazan, pero otras no pueden rechazar la equivalencia (Seater, 1983). De manera que aún hay espacio para más análisis sobre este tópico.

En síntesis la equivalencia ricardiana implica que los agentes económicos responden a una nueva emisión de deuda pública incrementando su demanda por deuda en una cantidad igual a la deuda emitida, a fin de ahorrar para pagar los impuestos en el futuro, no teniendo ningún efecto en las tasas de interés. Varios estudios empíricos han abordado este enfoque. Algunos de ellos contradicen la teoría pero otros la confirman.

2.5.7 Elementos fiscales del consenso de Washington y sus limitaciones

Con la crisis económica que experimentaron varios países en la década de los ochenta, particularmente países latinoamericanos y la amenaza que ello representaba al sistema financiero y económico mundial, surgió el Consenso de Washington. Este planteamiento es considerado como la estrategia de políticas económicas neoliberales impulsadas desde los países centrales como el medio que le permitiría a los países superar la crisis y encontrar la senda del desarrollo en el mediano plazo, a partir de la implementación de planes de ajuste estructural.

Rodrik (2001, p. 10) resalta ocho principios básicos del Consenso de Washington, a saber: 1) Disciplina fiscal; 2) Reorientación del gasto público; 3) Reforma impositiva; 4) Liberalización Financiera; 5) Establecimiento de una política cambiaria competitiva; 6) Liberalización económica; 7) Desregulación y 8) Protección de los derechos de propiedad.

En relación con las finanzas públicas, la disciplina fiscal ocupa un lugar prioritario, pues el desequilibrio fiscal es considerado como el principal desestabilizador de la economía. Por ello las instituciones financieras multilaterales requieren metas fiscales para aprobar el financiamiento de programas de ajuste estructural a los países en desarrollo. En este enfoque las privatizaciones, la liberalización comercial y financiera, así como la reducción del aparato estatal constituyen elementos fundamentales para lograr la disciplina fiscal.

Sin embargo, hay que resaltar que este enfoque pierde de vista algo que ya se mencionó y es que precisamente el manejo de las finanzas públicas constituye un instrumento estratégico para afrontar los periodos de estancamiento y recesión económica. En este sentido algunas organizaciones como la OCDE, el FMI y particularmente la CEPAL han venido resaltando la necesidad de que los países, sin descuidar la sostenibilidad fiscal de largo plazo, apliquen una política fiscal anticíclica. Es decir, una política que generalmente contiene déficit en periodos de recesión económica y superávit en tiempos de auge económico.

Estas instituciones insisten en la necesidad de distinguir entre el déficit observado, el déficit estructural y el déficit cíclico. De manera que la situación de las finanzas públicas no debe verse como elemento en sí mismo, como el nivel de déficit o superávit existente en determinado momento, sino como reacción de la política económica ante el desempeño o tendencia que muestran los demás agregados económicos del país en cuestión.²¹

Para Martner (2001, p. 135) una de los elementos claves en el éxito de la política fiscal es “la separación clara de los componentes transitorios y permanentes en las finanzas públicas”. Plantea este autor que “No parece conveniente fijar criterios numéricos anuales estrictos, sino rangos que aseguren

²¹ ¿Qué importa un alto déficit fiscal si con ello el país se está asegurando una mejora en la infraestructura, en el sistema educativo, en los sistemas de salud, en la protección del ambiente y los recursos estratégicos? Ello por supuesto debe ir de la mano con la eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos.

el respeto a los principios básicos de conducción anteriormente enumerados. La realidad incita a mantener una cierta flexibilidad en la política económica para conservar la facultad de intervenir en un entorno incierto” (Martner, 2001, p. 152).

Rodrik (2002) sostiene que la realidad ha mostrado que la propuesta del Consenso de Washington no ha dado los resultados esperados y en algunos casos más bien ha empeorado el desempeño económico de los países. De ahí que el equilibrio de corto plazo en las finanzas públicas constituye un elemento útil, pero no suficiente para asegurar una adecuada política fiscal. Lo prudente es lograr la sostenibilidad en el largo plazo.

III. MARCO METODOLÓGICO

3.1 Tipo de investigación

La presente investigación se puede catalogar en la categoría de estudio explicativo y particularmente es un estudio demostrativo. La investigación pretende mostrar el grado de sostenibilidad en el tiempo que tiene la deuda pública de Costa Rica. Para ello se parte del comportamiento de las principales variables determinantes del comportamiento de la deuda pública. Específicamente se ubican las siguientes variables determinantes: el nivel de la deuda pública existente en el año 2002, el déficit primario (ingresos menos gastos sin incluir el pago de intereses), la tasa de interés promedio de los títulos de deuda y la tasa de crecimiento del PIB.

El ejercicio consiste en simular diferentes combinaciones posibles de los valores que podrían tomar las variables en mención en los próximos años, partiendo del nivel de deuda existente en el año 2002. Las opciones son múltiples, pero intencionalmente se decidió centrar el análisis en las opciones que se consideran más realistas, de acuerdo al comportamiento de las variables en cuestión en los últimos años.

Las distintas correlaciones entre las variables consideradas arrojan los resultados que (*ceteris paribus*) permiten identificar si la política fiscal que ha venido siguiendo el país en los últimos años es sostenible o si no lo es. Además el análisis permite identificar el número de periodos (años) requeridos para que el sistema alcance la sostenibilidad, valga decir, que la relación deuda pública a producción nacional comience a reducirse.

El estudio tiene una parte de carácter descriptivo, pues también interesa conocer y analizar el desempeño fiscal del país a lo largo de la historia hacendaria reciente. Además se aborda de manera también descriptiva-analítica la discusión

de las propuestas de medidas de política fiscal que se han recomendado en los últimos años.

3.2 Matriz básica de diseño de investigación

Tema	Problema	Objetivos	
La sostenibilidad fiscal en Costa Rica.	¿Cuál es el grado de sostenibilidad de la deuda pública de Costa Rica y cuáles son los principales determinantes del creciente endeudamiento público que ha venido experimentando el país?	<p>Generales</p> <p>I. de diagnóstico</p> <p>Revisar la sostenibilidad de la política fiscal que se ha venido aplicando en Costa Rica en los últimos años.</p>	<p>Específicos</p> <p>1. Aplicar la metodología de Talvi y Végh para estudiar la sostenibilidad fiscal en Costa Rica, identificando los elementos que más inciden en el desequilibrio de las finanzas públicas.</p> <p>2. Distinguir los límites críticos del déficit fiscal que pondrían en peligro la estabilidad macro-económica del país.</p> <p>3. Efectuar simulaciones con distintos valores de la tasa de interés real, la tasa de crecimiento del PIB y el superávit primario para identificar los niveles de estas variables que permiten asegurar la sostenibilidad fiscal en el país.</p>

		<p>II. de propuesta</p> <p>Señalar niveles críticos de las variables determinantes de la deuda pública e identificar algunas medidas de política que tiendan a equilibrar las finanzas públicas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar algunos elementos que permitan limitar el crecimiento del gasto público y de ese modo reducir el déficit fiscal. 2. Señalar algunas fuentes de recursos que le permitan al gobierno incrementar la recaudación fiscal. 3. Sintetizar las principales propuestas hechas por connotados economistas en años recientes para equilibrar las finanzas públicas.
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3.3. Matriz de operacionalización de variables

3.3.1 Variable: *Deuda pública*

Definición conceptual: Se refiere a las obligaciones financieras que tiene el Gobierno Central del país, generadas a partir de la colocación de títulos valores y la adquisición de préstamos, ya sea a nivel nacional o internacional.

Definición operacional: La deuda pública está constituido por la suma de los pasivos del Gobierno Central al final de cada año.

Indicadores: La deuda bonificada del Ministerio de Hacienda, los Bonos de Estabilización Monetaria del Banco Central, el monto de los empréstitos con organismos financieros internacionales y los euro-bonos que el Gobierno de Costa Rica ha colocado en el exterior.

Instrumentos de recolección: Esta información corresponde a estadísticas oficiales del Gobierno, que son calculadas y administradas por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Ministerio de Planificación. La forma de obtención es a partir de búsqueda en internet, visitas a las instituciones o contactos directos. Dado lo anterior no es necesario la construcción de instrumentos complejos de recolección de información para este caso.

3.3.2 Variable: *Deuda interna*

Definición conceptual: Son las obligaciones financieras que tiene el Gobierno Central de Costa Rica con el público, ya sea el sector privado, el sector externo o instituciones públicas descentralizadas.

Definición operacional: La deuda interna está constituida por los bonos del Gobierno que ha emitido el Ministerio de Hacienda y que han sido colocados en poder de los diferentes entes e individuos demandantes.

Indicadores: El monto de la deuda bonificada del Ministerio de Hacienda al final de cada año.

Instrumentos de recolección: Esta información, al igual que la variable anterior, corresponde a estadísticas oficiales del Gobierno, que son calculadas y administradas por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Ministerio de Planificación. La forma de obtención es a partir de búsqueda en Internet en la página de las instituciones mencionadas. El principal instrumento de recolección es una computadora con acceso a internet.

3.3.3 Variable: *Déficit (superávit) fiscal*

Definición conceptual: Constituye el exceso de gastos del Gobierno Central sobre sus ingresos, en un periodo de tiempo determinado, generalmente un año.

Definición operacional: Es la diferencia entre los gastos del Gobierno Central menos los ingresos efectivos en un determinado año fiscal. Si el resultado es negativo constituye un superávit y si es positivo es un déficit.

Indicadores: Los gastos menos los ingresos efectivos del gobierno.

Instrumentos de recolección: Esta información, al igual que las variables anteriores, corresponde a estadísticas oficiales del Gobierno, que son calculadas y administradas por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Ministerio de Planificación. La forma de obtención es a partir de búsqueda en internet, visitas a las instituciones o contactos telefónicos. El principal instrumento de recolección es una computadora con acceso a internet.

3.3.4 Variable: *Déficit (superávit) primario*

Definición conceptual: El déficit (superávit) primario está compuesto por el exceso de los gastos del Gobierno Central sobre sus ingresos en un periodo fiscal determinado, sin tomar en cuenta el pago de intereses. Si es positivo es un déficit y si es negativo es un superávit.

Definición operacional: Es la diferencia entre los gastos del Gobierno Central (sin considerar el monto pagado en intereses) menos los ingresos efectivos en un determinado año fiscal. Si el resultado es negativo constituye un superávit primario.

Indicadores: Ingresos menos gastos del gobierno sin considerar el pago de intereses.

Instrumentos de recolección: Esta información, igual que la anterior, corresponde a estadísticas oficiales del Gobierno. El principal instrumento de recolección es una computadora con acceso a internet. Por lo tanto no se requiere de la construcción de un sofisticado instrumento de recolección de datos.

3.3.5 Variable: *Producción nacional*

Definición conceptual: La producción nacional constituye la suma del valor de todos los bienes y servicios generados en la economía en un año dado, restando el valor de la producción intermedia.

Definición operacional: Es la magnitud del valor agregado que se genera en la economía en un año determinado y que es cuantificado y registrado por la autoridades económicas competentes, particularmente el Banco Central.

Indicador: El Producto Interno Bruto (PIB).

Instrumentos de recolección: Esta información, al igual que las variables anteriores, corresponde a estadísticas oficiales del Gobierno, que son calculadas y administradas por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Ministerio de Planificación y otras dependencias. El principal instrumento de recolección es una computadora con acceso a Internet para ingresar a la página de las instituciones mencionadas.

3.3.6 Variable: *Intereses*

Valor conceptual: Constituye el costo por el uso del dinero ajeno por un periodo determinado de tiempo, que generalmente se estipula en meses.

Valor operacional: Los intereses están compuestos por el costo promedio que acepta pagar el Ministerio de Hacienda cuando coloca bonos del Gobierno.

Indicadores: La tasa de interés promedio de los bonos del Ministerio de Hacienda y de los bonos de estabilización monetaria del Banco Central.

Instrumentos de recolección: El principal instrumento de recolección es una computadora con acceso a internet, para ingresar a las bases de datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

3.3.7 Variable: *Servicio de la deuda*

Definición conceptual: Está constituida por el conjunto de erogaciones de dinero que se compromete a hacer el gobierno cada vez que incurre en endeudamiento público.

Definición operacional: Monto de dinero que dedica el Gobierno anualmente para pagar intereses y hacer pagos parciales de la deuda pública.

Indicadores: Erogación anual para el pago de intereses y principal.

Instrumentos de recolección: Una computadora con acceso a Internet para ingresar a la información estadística del Banco Central y del Ministerio de Hacienda.

3.3.8 Variable: *Gasto público*

Definición conceptual: Son todas las erogaciones de recursos financieros en que incurre el Gobierno en un periodo determinado, para desarrollar todas las actividades que la sociedad le ha encomendado.

Definición operacional: Está constituido por la sumatoria de las partidas de presupuesto público correspondientes a un determinado año.

Indicador: El presupuesto público efectivo de un año determinado.

Instrumentos de recolección: Una computadora con acceso a Internet para ingresar a la información estadística del Banco Central, de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda.

3.3.9 Variable: *Equidad fiscal*

Definición conceptual: Forma en que está distribuido el pago de impuestos entre los diferentes contribuyentes, de acuerdo a su nivel de ingreso o riqueza.

Definición operacional: La estructura tributaria del país.

Indicadores: La tasa del impuesto sobre la renta para las sociedades anónimas, la estructura de tasas del impuesto sobre la renta a los asalariados, la tasa del impuesto sobre las ventas y los bienes exentos del pago de impuestos.

Instrumentos de recolección: Una computadora con acceso a Internet para ingresar a la información estadística del Banco Central y del Ministerio de Hacienda.

3.4 Sujetos y fuentes de información

La mayor parte de la información que se requiere para el desarrollo de la presente investigación, corresponde a estadísticas oficiales del Gobierno, que son calculadas y administradas por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central, el Ministerio de Planificación, la Asamblea Legislativa y algunos otros entes descentralizados. Adicionalmente se requieren algunas visitas y contactos directos. También se visitaron bibliotecas y centros de documentación, particularmente buscando información secundaria para elaborar el diagnóstico de la situación fiscal del país. Para el tratamiento de la información y los cálculos respectivo se utiliza el programa Excel.

3.5 Muestreo

Dado el carácter de la investigación y el tipo de investigación realizada, no fue necesario realizar ningún tipo de muestreo.

3.6 Instrumentos de recolección de los datos

La principal forma de obtención de la información ha sido a través de la búsqueda en Internet, ya que los datos en su gran mayoría corresponden a estadísticas oficiales, que están accesibles a través de ese medio. De manera que el principal instrumento utilizado fue la computadora.

3.7 Alcances y limitaciones de la investigación

Los resultados de la investigación, particularmente los cálculos de sostenibilidad fiscal, tienen un alcance limitado ya que se parte del supuesto de que las variables consideradas mantendrán un comportamiento estable a lo largo de los próximos años. Si el ambiente económico internacional y las expectativas internas cambian, podría modificarse el ambiente macroeconómico interno y los resultados de la deuda pública también se podrían modificar. De ahí que los resultados deben analizarse con cuidado.

3.8 Hipótesis

La política fiscal que se ha venido siguiendo en Costa Rica es insostenible a partir del año 2005, fecha a partir de la cual la relación deuda pública a producción nacional empezará a crecer de manera sostenida.

Esta hipótesis asume que la tasa de crecimiento del PIB se mantendrá estable en el largo plazo alrededor de un 3.5% anual y que la tasa de interés real promedio de la deuda pública fluctuará alrededor de un 7.5% anual.

3.9 Marco metodológico para el análisis de la sostenibilidad de la política fiscal

3.9.1 Ubicación

Con la crisis económica de los años setenta y ochenta Costa Rica optó por acudir de manera creciente al endeudamiento interno, para financiar los recurrentes déficit fiscales. En los años noventa el déficit fiscal siguió siendo un elemento persistente en la economía nacional y el endeudamiento público siguió

creciendo, pues el Gobierno siguió postergando la implementación de medidas correctivas tendientes a equilibrar de manera significativa el problema estructural de las finanzas públicas²². Las últimas administraciones han venido insistiendo en la gravedad del problema fiscal. Esto ha traído nuevamente a la mesa de discusión el tema de la sostenibilidad fiscal.

Aquí la pregunta relevante es ¿Podrán ser sostenibles las políticas fiscales actuales en el futuro cercano o resultarán en un fuerte ajuste fiscal con impuestos mucho más altos, reducción drástica del gasto público o mora de la deuda pública, con efectos adversos en el desempeño económico nacional?

Estos temas asumen un papel clave en los análisis sobre política macroeconómica, más allá de las discusiones de los efectos de la política fiscal sobre la asignación de recursos, la demanda agregada, la equidad y la producción nacional. De ahí la importancia de avanzar en el rediseño y aplicación de instrumentos de sostenibilidad fiscal. Instrumentos que se hacen aún más relevantes en países como Costa Rica, donde persiste un ambiente macroeconómico volátil, de gran incertidumbre y frecuentemente con expectativas de recesión económica. Además, donde la naturaleza procíclica de la política fiscal no parece ser efectiva. “De hecho, Talvi y Végh (1998) han argumentado que a diferencia de lo que sucede con los países del G-7, la política fiscal en países en desarrollo en general –y América Latina en particular- ha sido expansionista en épocas prósperas y contractiva en épocas malas”²³. Es decir, contrarias a la lógica que seguiría una política fiscal orientada a fomentar el crecimiento económico.

³³ Sin embargo, se pueden apuntar algunos avances como la aprobación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, la modificación al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la Ley de Contingencia Fiscal.

³⁴ Citado en Talvi y Végh, (2000:2).

Es importante ubicar el análisis de las finanzas públicas en un contexto de largo plazo, para tener un horizonte de sostenibilidad en el tiempo, aplicando una política anticíclica. Ello implica permitir aumentos en el déficit en periodos de recesión económica y alcanzar un superávit en épocas de alto crecimiento económico. Lamentablemente “En América Latina no se ha querido o no se ha podido utilizar la política fiscal como un instrumento anticíclico. Cuando los países están en recesión, su preocupación principal es controlar los episodios de insolvencia financiera, y cuando están en épocas de bonanza, tienden a aumentar el gasto público. (...), es conveniente reconocer la existencia del estrecho vínculo entre ingresos y gastos públicos, por un lado, y nivel de actividad, por otro, aceptando un cierto déficit en circunstancias excepcionales, pero acotándolo a un límite máximo. Se asegura de esta manera la sostenibilidad en el tiempo, y se mantiene a la vez la flexibilidad suficiente para enfrentar situaciones de recesión sin ajustes excesivos” (Martner, abril 2000, p. 38).

Para el logro del éxito de la política fiscal es necesario que esta sea creíble; y para que sea creíble los individuos deben reconocer su rigor técnico y consistencia. En ese sentido se plantea que “La disciplina fiscal es esencial para otorgar credibilidad a la política monetaria, y la flexibilidad es necesaria para enfrentar situaciones imprevistas inherentes a la alta volatilidad del entorno macroeconómico.” (Martner, 2001, p. 150).

Las cifras de ingresos, gastos y superávit fiscal son clave para lograr mantener el equilibrio macroeconómico. Una concepción incorrecta de la situación efectiva de las finanzas públicas podría motivar la implementación de políticas económicas incorrectas. De ahí la importancia que adquiere el análisis de nuevas metodologías y el cálculo de indicadores de sostenibilidad fiscal para países específicos, como el caso de Costa Rica.

Desde la perspectiva clásica, la política fiscal es sostenible si asegura que se cumple la condición de solvencia intertemporal del Gobierno. Es decir, que la secuencia de ingresos menos gastos (excluyendo intereses) del Gobierno descontados –i.e. la suma del valor presente de los resultados primarios- debe ser igual al valor actual (inicial) de la deuda pública (Arce, 2002).

En otras palabras, una política fiscal es sostenible si el flujo futuro de ingresos y gastos del gobierno garantiza que la deuda (particularmente la relación deuda/PIB) mantenga una tendencia constante o decreciente a lo largo del tiempo. Si no se asegura una política sostenible en el futuro el gobierno tendrá que recurrir al aumento de impuestos, a recortar gastos, a incrementar la oferta monetaria (con sus posibles efectos sobre los indicadores macroeconómicos) o al incumplimiento de sus obligaciones, para reducir el peso de la deuda pública.

3.9.2 Aspectos metodológicos del modelo

El análisis siguiente se basa en la metodología propuesta por Talvi y Végh (2000). Estos autores ubican como punto de partida para el análisis de la sostenibilidad fiscal la restricción financiera intertemporal que enfrenta el Gobierno cada año. Esta restricción algebraicamente se expresa de la siguiente manera:

$$B_t = (1 + i)B_{t-1} + M_{t-1} - M_t + G_t - Z_t, \text{ Donde:} \quad (1)$$

B_t = Saldo de la deuda pública al final del período t.

G_t = Gasto público primario

Z_t = Ingresos públicos

M_t = Oferta monetaria

i = Tasa de interés nominal (constante) de la deuda pública

La ecuación (1) indica que la deuda pública del año (t) depende de la deuda existente el año anterior, del pago de intereses en el año t^{24} , de los ingresos

³⁵ Se refiere a la tasa de interés de la deuda pública entre el período (t-1) y (t).

públicos menos los gastos (sin incluir intereses) y de la variación en la oferta monetaria.

Deflactando la deuda (ecuación 1) por el nivel de precios P_t , para ubicar las variables en términos reales, se obtiene:

$$b_t = (1+r)b_{t-1} + g_t - z_t + \frac{m_{t-1}}{1+\pi} - m_t \quad (2)$$

En la ecuación (2) las letras minúsculas indican que las variables están en términos reales. En dicha ecuación π es la tasa de inflación (constante), que se calcula de la siguiente manera:

$$\pi = \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1$$

La tasa de interés real (r), por su parte, se deduce de la relación: $(1+r) = (1+i)/(1+\pi)$.

Los ingresos fiscales generados por la emisión monetaria vienen dados por:

$$z_t^m = m_t - \frac{m_{t-1}}{1+\pi}$$

Nótese que si los balances monetarios reales son constantes a través del tiempo (e iguales a m), entonces resolviendo la operación anterior se tiene que:

$$z_z^m = m \frac{\pi}{1+\pi}$$

De manera que los ingresos del Gobierno, producto de la creación de dinero dependen de la base monetaria (m) y de la tasa del impuesto inflacionario ($\pi/(1+\pi)$).

Para expresar la deuda pública en términos de la producción nacional se divide la ecuación (2) entre el PIB real en el período t (Y_t), obteniéndose el siguiente resultado:

$$\bar{b}_t = \left(\frac{1+r}{1+\theta} \right) \bar{b}_{t-1} + \bar{g}_t - \bar{z}_t - \bar{z}_t^m \quad (3)$$

Donde, la tilde indica variables expresadas como porcentaje del PIB. En la ecuación (3) θ es la tasa de crecimiento (constante) del PIB.

En términos de algunas definiciones básicas, el déficit primario real como porcentaje del PIB (\bar{d}) se define como:

$$\bar{d} \equiv \bar{g} - \bar{z} \quad (4)$$

Se debe resaltar que la definición económicamente relevante del déficit operacional sobre el PIB (\bar{d}_t^0) incluye el déficit primario más los pagos reales de intereses sobre la deuda pública (ambos como proporción del PIB), es decir:

$$\bar{d}_t^0 \equiv \left(\frac{r-\theta}{1+\theta} \right) \bar{b}_{t-1} + \bar{d}_t \quad (5)$$

Con estas definiciones y utilizando la ecuación (3), el crecimiento de la deuda pública puede expresarse como:

$$\bar{b}_{t+1} - \bar{b}_t = \bar{d}_t^0 - \bar{z}_t^m \quad (6)$$

La ecuación (6) indica que el monto de deuda neta, como porcentaje del PIB, crecerá a través del tiempo si el déficit operacional es mayor que los ingresos por la creación de dinero. Además, conviene resaltar que el déficit

operacional difiere del déficit financiero²⁵ -medida usual de la situación fiscal- en que el primero no considera la parte inflacionaria del pago de intereses, es decir, no contempla la amortización anticipada que implica el componente inflacionario de la tasa de interés nominal. Por esta razón, el déficit operacional es considerado como la medida económicamente relevante de la posición fiscal del Gobierno (Arce, 2000, p. 202).

Para convertir el concepto de sostenibilidad en un indicador operacional, primero se calcula la restricción presupuestaria intertemporal del Gobierno. Para ello se supone que el periodo actual es el periodo t y se reformula la ecuación (3) para el periodo $t+1$, resuelta para b_t , y se sustituye la ecuación resultante en (3) para obtener b_{t+1} como función de las variables del periodo $t+1$, del periodo t , y del monto inicial de la deuda, b_{t+1} . Según Talvi y Végh (2002, p. 7), repitiendo el mismo procedimiento, b_{t-1} se puede expresar como:

$$\left(\frac{1+\theta}{1+r}\right)^n \bar{b}_{t+n} = \left(\frac{1+r}{1+\theta}\right) \bar{b}_{t-1} + \sum_{s=0}^n \left(\frac{1+\theta}{1+r}\right)^s \left(\bar{d}_{t+s} - \bar{z}_{t+s}^{-m}\right) \quad (7)$$

Cabe resaltar que para una n grande la solvencia intertemporal requiere que:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \left(\frac{1+\theta}{1+r}\right)^n \bar{b}_{t+n} = 0 \quad (8)$$

Suponiendo que r es $> \theta$ (lo cual asegura que el factor de descuento,

$$\frac{1+\theta}{1+r}$$

³⁶ Diferencia entre ingresos y gastos totales (incluyendo intereses sobre la deuda pública).

es menor que uno,)²⁶ la condición (8) establece que la deuda del Gobierno debe ser igual a cero en valor presente.²⁷ Esto implica que a fin de cuentas, la deuda del Gobierno como proporción del PIB no puede crecer a una tasa mayor que la tasa de interés real efectiva sobre la deuda del Gobierno dada por

$$\frac{1+r}{1+\theta} - 1.$$

Para una n grande e imponiendo la condición de solvencia (8), la ecuación (7) se puede describir como:

$$\bar{b}_{t-1} = \sum_{s=0}^{\omega} \left(\frac{1+\theta}{1+r} \right)^{s+1} \left(\bar{z}_{t+s} - \bar{d}_{t+s} \right). \quad (9)$$

Por tanto, la ecuación (9) indica que el valor presente descontado de los ingresos netos dado por la parte derecha de la ecuación debe ser igual al monto inicial de la deuda²⁸ del Gobierno²⁹.

³⁷ Martner (2001, p. 133), resalta que esta condición sólo se da cuando $r > \theta$; pues cuando $r < \theta$ el Gobierno puede mantener indefinidamente déficit primarios sin que la relación deuda/PIB se incremente. Sin embargo, esta no es la situación general en los países de América Latina, particularmente no lo es para el caso de Costa Rica.

³⁸ Estrictamente hablando, para que se satisfaga la solvencia, la ecuación (8) debería cumplirse como una desigualdad débil (es decir, que la parte izquierda de la ecuación debe ser menor o igual a cero). Sin embargo, esto implicaría que el Gobierno no estaría usando todos los recursos fiscales disponibles.

³⁹ Martner propone un indicador alternativo, pero similar que es la tasa tributaria. Este...”indicador de sostenibilidad está dado por $(t^* - t)$. La tasa tributaria sostenible se define a partir del valor anualizado de los gastos y transferencias futuros anticipados y de la diferencia entre la tasa de interés real ex ante y la tasa de crecimiento esperada. Si la tasa tributaria sostenible t^* es superior a la tasa actual, ello implica que los impuestos deberán aumentar o el gasto reducirse para mantener un saldo fiscal compatible con una deuda pública inicial constante. La magnitud de $(t^* - t)$ indica el tamaño del ajuste requerido si éste tuviese lugar en el presente” (Martner, 2001, p. 134). El autor también insiste en el carácter de mediano plazo que debe tener el indicador. Ello para poder capturar el carácter cíclico de la economía y el papel de los estabilizadores fiscales automáticos.

⁴⁰ Nótese que “la condición de sostenibilidad puede ser menos estricta, la deuda pública sobre el PIB puede converger hacia cualquier punto distinto del original,...” (Martner, 200, p. 134), siempre que se mantenga en niveles manejables.

Una política fiscal sostenible es entonces la trayectoria $[g_t, z_t, z_t^m]$ que satisface la ecuación (9). Para derivar un indicador que haga dicha definición operacional, primero se define el déficit primario permanente, \bar{d}_t^* , como el nivel de déficit primario constante cuyo valor presente descontado al período t es igual al valor presente descontado de la trayectoria de los déficit primarios actuales:³⁰

$$\sum_{s=0}^{\omega} \left(\frac{1+\theta}{1+r} \right)^s \bar{d}_t^* = \sum_{s=0}^{\omega} \left(\frac{1+\theta}{1+r} \right)^s \bar{d}_{t+s}. \quad (10)$$

Resolver \bar{d}_t^* , resulta en:

$$\bar{d}_t^* = \frac{r-\theta}{1+\theta} \sum_{s=0}^{\omega} \left(\frac{1+\theta}{1+r} \right)^{s+1} \bar{d}_{t+s}. \quad (11)$$

Combinar las ecuaciones (9) y (11), resulta en:

$$-\bar{d}_t^* = \left(\frac{r-\theta}{1+\theta} \right) \bar{b}_{t-1},$$

Lo cual indica que si la política fiscal es sostenible, el superávit primario permanente debe ser igual a los pagos por interés real efectivo sobre el monto de la deuda inicial del Gobierno (ambos como porcentaje del PIB).

A partir de aquí Talvi y Végh (2000, p. 9) definen el indicador “verdadero” de sostenibilidad fiscal, I_t^* , como:

$$I_t^* \equiv \left(\frac{r-\theta}{1+\theta} \right) \bar{b}_{t-1} + \bar{d}_t^*. \quad (12)$$

⁴¹ Para simplificar la presentación de ahora en adelante se asume que $z^m = 0$. Otra alternativa sería considerar el déficit primario como si incluyera los ingresos públicos generados por la creación de dinero.

Si $I_t^* = 0$, la política fiscal del período t es sostenible. Si $I_t^* > 0$, entonces la trayectoria planeada (i.e, ex – ante) de $\{\bar{g}_t, \bar{z}_t\}$ viola la restricción presupuestaria intertemporal porque el uso planeado de los recursos netos es positivo. Si $I_t^* < 0$, la trayectoria planeada $\{\bar{g}_t, \bar{z}_t\}$ no viola la restricción presupuestaria intertemporal y es por tanto sostenible. Sin embargo, en dicho caso el Gobierno podría estar sub-utilizando los recursos. (i.e, esta gastando muy poco o cobrando muchos impuestos).

Cabe resaltar que I_t^* es un concepto ex-ante. Por supuesto, ex-post, la restricción presupuestaria intertemporal (9) se debe cumplir, ya que los mercados de crédito no van a estar dispuestos a seguir prestando a un Gobierno que gasta más allá de sus recursos (en valor presente descontado). Por tanto, algo debe suceder – una reducción inesperada en el gasto del Gobierno (en el período t), un incremento de los impuestos o de la inflación o un retraso en el pago de la deuda - para asegurar que la restricción presupuestaria intertemporal sea satisfecha ex – post.

Como se desprende de la derivación anterior, un indicador que permita cuantificar el grado de sostenibilidad de la política fiscal implica el desarrollo de identidades contables que se deriven de la restricción presupuestaria intertemporal del Gobierno, así como de proyecciones acerca del comportamiento futuro de las variables como: la trayectoria futura de los superávit primarios, la tasa de crecimiento real de la economía y la tasa de interés real.

La formulación presentada anteriormente indica que, dado un nivel de deuda real inicial (como porcentaje del PIB real) y un nivel de superávit primario permanente, diferentes escenarios macroeconómicos, caracterizados por combinaciones alternativas de la tasa de crecimiento real de la economía (θ) y la tasa de interés real (r) generan diferentes resultados en términos de sostenibilidad fiscal. A este análisis nos dedicamos en el capítulo seis.

IV. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COSTA RICA

4.1 Breve referencia al elemento constitucional

En la Constitución Política de Costa Rica, publicada en noviembre de 1949, se establecen los lineamientos generales del marco jurídico que norman lo relativo a las finanzas públicas del país. En el artículo 18 de la Constitución se establece que: “Los costarricenses deben observar la Constitución y las leyes, servir a la patria, defenderla y contribuir para los gastos públicos”. Es decir, está plasmado en la misma Carta Magna que es un deber de los costarricenses contribuir con el financiamiento de los gastos públicos.

En la Constitución Política se establece también que corresponde a la Asamblea Legislativa dictar todo lo relativo a los ingresos y los gastos públicos del país. Ello se menciona en los incisos 11 y 13 del artículo 121, donde se define que:

Artículo 121: “... corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa. (...) Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y (...) establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales”.

En relación con el presupuesto de la República la Constitución Política de Costa Rica establece lo siguiente:

Artículo 176: “El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre”.

Pareciera que el artículo 176 de la Constitución elimina la posibilidad de la aparición de desequilibrios fiscales. Sin embargo, su interpretación debe hacerse con cuidado, ya que el financiamiento (interno o externo) es considerado como parte de los “ingresos probables” del gobierno. De manera que más que asegurar el equilibrio fiscal, el artículo 176 se convierte en un portillo que permite la aparición de déficit fiscales.

La elaboración del proyecto de presupuesto ordinario de la República (y extraordinarios, cuando estos existen) corresponde al Poder Ejecutivo, particularmente al Ministerio de Hacienda. Este incluirá a todos los Ministerios de Gobierno, a la Asamblea Legislativa (y sus dependencias), a la Corte Suprema de Justicia, y al Tribunal Supremo de Elecciones.

Si bien la Asamblea Legislativa es el ente que posee la potestad para aprobar el presupuesto nacional, enfrenta algunas restricciones si desea modificar el proyecto de presupuesto sugerido por el Ejecutivo, según se desprende de los artículos 179 y 180 de la Constitución, esto es:

Artículo 179: “La Asamblea Legislativa no podría aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos”.

Artículo 180: “El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado y solo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo”.

Respecto de la programación anual, la Constitución Política del país establece lo siguiente:

Artículo 178: “El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año”.

De modo que si a la fecha indicada (30 de noviembre) la Asamblea Legislativa no ha aprobado la propuesta, el presupuesto para el año siguiente se aprueba tal y como fue solicitado por el Poder Ejecutivo.

Para el control y seguimiento del uso de los fondos públicos se creó la Contraloría General de la República, como órgano adscrito a la Asamblea Legislativa. Esto también está normado en la Constitución, como se desprende del artículo 183, que plantea lo siguiente:

Artículo 183: “La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. (...)”

Entre las principales atribuciones de la Contraloría están:

Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y aprobar (o improbar) los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, así como fiscalizar su ejecución y liquidación.

Aprobar los presupuestos de las instituciones autónomas, ha llegado a ser muy importante dado el crecimiento que han mostrado los entes autónomos, lo cual ha llevado a que la Contraloría General de la República apruebe más del 50%

del gasto, dejando a la Asamblea Legislativa la aprobación de menos de la mitad del gasto público total de la República.

Esto le resta grados de libertad al control político del gasto público del país, pues más de la mitad del gasto público no requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa. Esta situación también podría facilitar la aparición de déficit fiscales, al no estar previamente asegurada la fuente de financiamiento de ciertos gastos de algunas instituciones autónomas. Ello se vuelve más plausible si consideramos que detrás de las instituciones autónomas existen grupos de interés que presionan por aumentar los gastos de dichos entes.

4.2. Periodización

Resulta difícil establecer límites rigurosos para caracterizar el desenvolvimiento de las finanzas públicas del país, pues no existen elementos o fenómenos que en un año determinado constituyan un cambio radical en el comportamiento del sector público. No obstante, es posible definir tres periodos distintos en relación con la evolución de las finanzas públicas del país. Seguidamente se caracterizan esos periodos.

4.2.1 Periodo 1821-1870

En tiempos de la Colonia, Costa Rica fue una provincia pobre y bastante desligada del resto de Centroamérica. Con la declaratoria de Independencia en 1821, la situación no cambió mucho, pero a partir de esa fecha el país y particularmente el Gobierno debió organizarse para conseguir los recursos necesarios en procura del desarrollo de sus propias actividades.

Durante esa época la base de los ingresos fiscales la constituyó el cultivo de tabaco y la caña de azúcar. Al respecto Araya (1982, p. 10)³¹ apunta que: “El cultivo de tabaco siguió significando, después de la Independencia, uno de los factores económicos de mayor importancia no sólo desde el punto de vista del financiamiento estatal, sino también en lo que se relaciona con la comercialización externa. (...). Después de la independencia, el tabaco continuó significando una renta estatal de primera importancia en el sostenimiento económico del Gobierno Federal Centroamericano, unas veces y otras exclusivamente en beneficio del Estado de Costa Rica”.

En relación con la caña de azúcar, apunta el mencionado autor:

“El cultivo de la caña de azúcar, al igual que el cultivo del tabaco se generalizó considerablemente a partir del Siglo XVIII y se puede afirmar sin lugar a dudas que constituirían ambos los dos productos básicos de la economía costarricense al sobrevenir la Independencia. Ambos sirvieron para el financiamiento del Estado, ya que el aguardiente extraído de la caña de azúcar fue considerado un monopolio a favor del Estado, y llegó a constituir una renta que produjo considerables ingresos fiscales” (Araya, 1982, p. 10).

Dentro de las escasas estadísticas fiscales de la época y referidas a los productos en mención, Araya resalta las siguientes:

Cuadro 4
Costa Rica: Rentas anuales del Gobierno
provenientes del tabaco y el aguardiente
(en pesos)

Año	Tabaco	Aguardiente
1825	7.844	5.008
1830	9.916	9.464
1833	46.805	12.000

FUENTE: Araya, Carlos (1982, p. 9).

³¹ Araya Pochet, Carlos; *Historia Económica de Costa Rica: 1821-1971* (1982). EFA. Costa Rica.

Si bien en los primeros años de la vida independiente existieron otras actividades económicamente importantes en el país, como la ganadería y la minería; ninguna ocupó un lugar significativo en términos de ingresos fiscales. De hecho ya en esas tempranas épocas de vida independiente el Gobierno empezó a experimentar desequilibrios en las finanzas públicas. Al respecto apunta Soley, (1975, pp. 54-55) que para finales del Siglo XIX “aunque el aumento de las rentas públicas fuera notable, los gastos crecían en mayor proporción. Para suplir la deficiencia de las rentas se acudió al crédito, y para ayudar a los municipios, carentes también de rentas, se facilitó la enajenación de tierras nacionales. La anotada deficiencia de las rentas en relación con el aumento de los gastos y la progresiva desvalorización de nuestra moneda, había vuelto a crear una deuda interna que en 1896, se elevaba casi al millón y medio de pesos, que en aquella época, por supuesto, era una suma muy considerable”.

A partir de la vinculación de Costa Rica al mercado inglés, con las exportaciones de café que se consolidaron en 1843, el cultivo del café se convirtió no sólo en la principal actividad económica del país, sino también en una fuente abundante de ingresos fiscales. Además, el gobierno requería de recursos principalmente para desarrollar la infraestructura básica (camino y carreteras) para fomentar el desarrollo económico, en especial la misma actividad cafetalera.

“A partir del establecimiento de relaciones comerciales estables y permanentes con Inglaterra en 1843, se planteó como una de las necesidades básicas, el desarrollo de una infraestructura vial adecuada que permitiera especialmente vincular la zona de producción cafetalera con las costas. (...). Ante esta perspectiva, la solución dada por la élite cafetalera, en concordancia con el gobierno, fue la de fortalecer la ruta hacia el Pacífico, que como se había señalado, fue la más importante del período 1821-1843. (...). En un lapso relativamente corto de 1844 a 1846, se organizó la construcción de la carretera entre San José y Puntarenas, la que fue financiada en gran parte mediante un impuesto de un real por quintal de café exportado” (Araya, 1982, pp. 30-31).

Con la expansión cafetalera consolidada a partir de los años cuarenta del siglo XIX, y la integración de Costa Rica al comercio internacional, se crea la primera aduana del país. Esta se ubicó en Atenas, justo por donde pasaban todas las mercancías importadas, provenientes principalmente de Europa y Estados Unidos. Ello podría calificarse como el inicio de la tributación al comercio internacional en Costa Rica.

Indudablemente la construcción de la carretera entre San José- Puntarenas se convirtió en el principal proyecto de comunicación del periodo, en el cual el gobierno jugó un papel clave y donde el financiamiento surgió principalmente del pago de impuestos de la actividad que más se beneficiaría con la obra. Con el apoyo estatal a la construcción de la carretera se evidencia un claro interés del gobierno de fomentar el desarrollo económico del país; además no hay evidencia de que el gobierno tuviera que recurrir de manera significativa al financiamiento externo para la construcción de esta obra.

4.2.2 Período 1871-1948

En este período se ubica el verdadero origen de la deuda externa de Costa Rica. El hito lo constituye la deuda inglesa, adquirida para financiar la construcción del ferrocarril al Atlántico. La construcción de esta obra puede considerarse como el principal proyecto de desarrollo impulsado por el Gobierno de Costa Rica en el Siglo XIX.

El proyecto se inició en 1871 y culminó en 1890. La construcción, a cargo de Minor Keith, tuvo una serie de tropiezos y dificultades, pero el país logró finalmente construir un ferrocarril que uniera San José con Puerto Limón. Obra fundamental para el desarrollo económico nacional.

Dada la pobreza del país y la magnitud de la obra, para construir el ferrocarril al Atlántico fue necesario que el Gobierno recurriera al endeudamiento

externo, el cual también experimentó una serie de dificultades. Al respecto Araya apunta:

“Minor Keith fue el verdadero constructor de la obra. Como la misma excedía las posibilidades económicas del país, fue necesaria la contratación de un empréstito en Inglaterra, ya que Guardia deseaba que el ferrocarril perteneciera al Estado. Con base en esto se firmó en Londres un primer contrato de empréstito por la suma de 1.000.000 de libras esterlinas, de lo cual Costa Rica recibió escasamente la mitad, lo que no alcanzaba para pagar ni una cuarta parte del costo de la obra, según los cálculos que al efecto había hecho el contratista. Esto obligó a un nuevo empréstito de 2.400.000 libras esterlinas, pero los fraudulentos manejos de prestamistas y abogados dieron como resultado que Costa Rica recibiera en total una suma de aproximadamente 1.000.000 de libras, por lo cual el Estado perdió a la postre el control de la obra” (Araya, 1982, p. 67).

Después de múltiples arreglos con Keith, la obra fue concluida en 1890, no sin antes entregarle a Keith 100.000 mil hectáreas de terreno en la zona del Caribe para la siembra de banano, así como el derecho de explotación del ferrocarril por 99 años.

El Gobierno continuó con el interés de contar con un ferrocarril interoceánico, e inició la construcción del ferrocarril al Pacífico desde finales del Siglo XIX el cual se concluyó en la primera década del Siglo XX. Su construcción también se hizo fundamentalmente a partir del financiamiento de capital extranjero. “Entre 1906 y 1910 las actividades se emprendieron con gran fuerza y la vía férrea penetró en la región de Orotina para luego pasar por El Roble y concluir en el puerto de Puntarenas el 23 de julio de 1910. El ferrocarril fue posteriormente electrificado entre 1926 y 1928, con capital alemán” (Araya, 1982, p. 70).

A partir de los años treinta del siglo pasado el país incursiona con fuerza en la construcción de nuevas vías de comunicación, particularmente carreteras, obras que fueron apoyadas por el capital extranjero. En este sentido una de las principales obras fue la construcción de la Carretera Interamericana, iniciada en 1937, que uniría San José con las dos fronteras terrestres del país (Paso Canoas en la frontera con Panamá y Peñas Blancas en la frontera con Nicaragua). Esta carretera fue en parte financiada por el gobierno Norteamericano, ya que este país la consideraba estratégica dado sus intereses en la región.

En relación con el transporte y las comunicaciones Araya apunta que “La modernización de los transportes y comunicaciones se dio en la mayoría de los casos asociado al capital extranjero, europeo y sobre todo norteamericano. En algunos casos se hizo con inversión extranjera, no directa, como por ejemplo el Ferrocarril al Pacífico, cuyo financiamiento fue aportado por capital norteamericano para su construcción y por capital alemán para su electrificación, y la Carretera Interamericana, cuyos fondos provinieron básicamente de agencias y bancos vinculados al Gobierno Norteamericano” (Araya, 1982, p. 72).

Por otro lado la banca, que surgió en el último cuarto del Siglo XIX también jugó un papel importante en el financiamiento del gobierno de Costa Rica. Sin embargo, las condiciones impuestas por los bancos privados no siempre fueron las más convenientes al gobierno, por lo cual este decidió en 1914 establecer su propio banco, llamado Banco Internacional, que con la reforma de 1936 pasó a constituir el Banco Nacional de Costa Rica. Este Banco contó con una sección emisora hasta 1950 cuando se creó el Banco Central. “El Banco surgió con el propósito manifiesto de independizar al Estado del control financiero a que estaba sometido por parte de la banca privada, única existente en el país y a la vez con el objetivo de orientar parcialmente el crédito estatal hacia la agricultura de mercado interno, especialmente la destinada a la producción de consumo popular” (Araya, 1982, p. 74).

Durante los años treinta aún persistían los problemas fiscales. Al respecto el ex-presidente de la República, Alfredo González Flores, señalaba en 1936 que: “Desde 1929 tenemos un déficit crónico en los presupuestos de gastos públicos, que se ha traducido en un enorme aumento de la deuda interna y externa, en la creación de impuestos que han encarecido la vida, al mismo tiempo que ha disminuido la renta de los costarricenses y su capacidad adquisitiva. Ese déficit ha servido para que el Gobierno acapare el dinero disponible, que podría ser empleado por las empresas particulares. Por supuesto que para la economía nacional esta competencia del gobierno en el mercado monetario no puede ser más desastrosa, por los recursos que resta a las actividades productivas” (Chaves, 1992, pp. 33-34).

En síntesis, en el periodo 1871-1948 el gobierno de Costa Rica recurrió de manera significativa al endeudamiento interno y particularmente al endeudamiento externo. El endeudamiento externo se utilizó principalmente en la construcción de obras de infraestructura. En algunos casos se evidencia un mal manejo de los fondos públicos, particularmente en el financiamiento del ferrocarril al Atlántico, pero sin duda las obras constituyeron un apoyo significativo al desarrollo económico del país.

4.2.3 Periodo 1948-1990

A partir de los años cuarenta surge el Estado Benefactor en Costa Rica, con lo cual el Gobierno requiere de más fondos para incrementar sus gastos e inversiones. El sistema inició con las Reformas Sociales del Presidente Calderón Guardia en la primera parte de la década de los años cuarenta y se complementaron con la reforma del Presidente Figueres Ferrer en 1948. A partir de aquí se nacionalizó la Banca, se creó el Banco Central, Se nacionalizó la distribución de combustibles, se fortaleció la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), se crearon el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Consejo Nacional de Producción (CNP) y el

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), entre otras instituciones. En los setentas se crearon tres nuevas Universidades Estatales, a saber, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Además, se fortaleció la educación primaria y secundaria, creando más escuelas y colegios en zonas alejadas del país. Por otro lado, se amplió la infraestructura productiva nacional, al mejorar los puertos, aeropuertos, carreteras y caminos nacionales.

El desarrollo de toda esta infraestructura e institucionalidad requirió de grandes cantidades de recursos. De hecho la deuda externa creció significativamente en este periodo, pasando de 403.5 millones de colones en 1950 a 1.598 millones en 1971, como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5
Costa Rica: Evolución de la deuda pública
(en colones corrientes)

<i>Año</i>	<i>Monto</i>
1950	403.504.000
1955	351.489.000
1959	1.236.000.000
1971	1.589.000.000

Fuente: Araya, (1982, p. 215).

El impulso a la actividad industrial fue otra prioridad del Gobierno, particularmente a partir de los años sesenta, con la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano. Esto implicaba nuevas erogaciones fiscales, particularmente en infraestructura física e institucional. En los años sesenta se creó CODESA, que fue un proyecto fallido de desarrollo industrial, el cual significó pérdidas financieras excesivas para el gobierno, asumidas a través del Banco Central.

Si bien el surgimiento y consolidación del estado benefactor coincidió con un periodo de auge económico, particularmente de altos precios del café – actividad que participaba de manera significativa en el financiamiento público-, el nivel de compromiso que cada año adquiría el gobierno, hacía necesario recurrir de manera creciente al endeudamiento externo. Para entonces el crédito externo era abundante y se otorgaba en condiciones favorables, particularmente por medio de organismos financieros multilaterales.

En los años setenta e inicios de los ochenta hubo un cambio significativo. La crisis del petróleo, el deterioro de los términos de intercambio, el crecimiento de las tasas de interés, el déficit comercial, el alto nivel que había alcanzado la deuda externa y los deficientes manejos financieros de los fondos públicos, llevaron a la crisis de la deuda que experimentó Costa Rica y el resto de Latinoamérica a partir de los años ochenta.

En resumen, Costa Rica ha mostrado déficits fiscales recurrentes durante mucho tiempo. Estos déficits históricamente se cubrieron en lo fundamental con deuda externa, que se contrajo particularmente con organismos financieros multilaterales. Pero a inicios de los años ochenta cuando el país experimentó una severa crisis económica, el Gobierno enfrentó limitaciones para seguir utilizando esa vía en el financiamiento de sus gastos.

Los Programas de Ajuste Estructural (PAEs), que han sido avalados e impulsados por los principales organismos financieros internacionales, fueron la respuesta a esta situación económica. Los PAEs buscaban, entre otras cosas, el saneamiento de las finanzas públicas y equilibrio en el sector externo. No se puede negar que se alcanzaron algunos logros con esta estrategia, principalmente de estabilización macroeconómica: En el sector externo, con la promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados; en el sector interno, particularmente con la aprobación de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, que establecía límites a los niveles de gasto (empleo) de las

diferentes instituciones estatales, lo mismo que la creación de la Autoridad Presupuestaria en 1982 como ente adscrito al Ministerio de Hacienda, encargada de evaluar la programación de los gastos de los distintos entes públicos.

Nuestro país continuó experimentando un persistente déficit fiscal y para cubrir ese déficit el gobierno empezó a recurrir al endeudamiento interno, ello detuvo el crecimiento de la deuda externa pero la deuda interna comenzó a crecer sostenidamente desde mediados de la década de los ochenta, llegando a representar un problema macroeconómico delicado desde mediados de la década pasada, por el nivel que alcanzó la relación deuda/PIB y el efecto estrujamiento que podría generar.

En Costa Rica, la deuda interna pública creció a una tasa casi exponencial entre 1980 y 2002. Esto en parte, responde a los siguientes aspectos:

1. La oposición de los sectores beneficiados a que se limiten los gastos del gobierno.
2. La existencia de exenciones de impuestos y Certificados de Abono Tributario (CATs) para promover la exportación de productos no tradicionales; así como para fomentar la conservación de los bosques.
3. El establecimiento de sistemas de exención de impuestos a los sectores más dinámicos de la economía, como los productos de exportación no tradicionales, banano, turismo y zonas francas.
4. La existencia de un deficiente sistema de recaudación de impuestos³².

³² El sistema de recaudación de impuestos ha mejorado significativamente en los últimos años, pero los niveles de evasión siguen siendo elevados, como lo denunció recientemente el propio Ministro de Hacienda de la Administración Rodríguez, al final de su gestión. Por otro, lado un estudio reciente (CGR, 2002) indica que la evasión en el impuesto sobre la renta es de alrededor del 40%.

5. La estructura de impositiva: cerca del 75% de los ingresos del gobierno corresponden a impuestos indirectos.
6. El persistente déficit fiscal que ha venido afrontando el país, así como el peso creciente que ha llegado a representar el pago de intereses sobre los gastos totales del Gobierno.

4.3 Estructura de ingresos del Gobierno Central de Costa Rica

El cuadro 6 muestra la estructura de ingresos del Gobierno Central de Costa Rica para 1990, 1995 y 2000. Se evidencia que los impuestos nacionales recaen mayoritariamente sobre las transacciones, particularmente sobre el comercio internacional. Nótese que Aduanas ha sido la principal fuente de ingresos tributarios del Gobierno Central, representando más del 45% del total de ingresos tributarios en los años mencionados. Le siguen en importancia el impuesto sobre la Renta, el Impuesto de Ventas y el Selectivo de Consumo.

Cabe resaltar que si bien el Impuesto Sobre la Renta ha aumentado su participación relativa, al pasar de 14% en 1990 a 20,4% en el 2000, este representa escasamente una quinta parte de los ingresos tributarios totales del gobierno. Por otro lado, se observa que los productos tradicionales (café y banano) aportan muy poco al fisco nacional (2,3% en 1990 y 0,3% en el 2000).

Se muestra también (cuadro 7) que la carga tributaria en Costa Rica en los últimos años no llega ni al 13% del PIB (sin considerar las cargas sociales). Este nivel es muy bajo si se compara con los de países con mayor nivel de desarrollo económico.

Cuadro 6
Gobierno Central de Costa Rica
Estructura de Ingresos
 millones de colones

	1990	Participación en total %	1995	Participación en total %	2000	Participación en total %
<i>Ingresos totales</i>	74.974	100	253.699	100	599.101	100
Aduanas	34.580	46,1	118.488	46,7	267.266	44,6
Renta	10.531	14,0	40.837	16,1	122.032	20,4
Ventas	10.911	14,6	40.499	16,0	91.066	15,2
Consumo	5.235	7,0	13.405	5,3	27.899	4,7
Derechos de exportación	439	0,6	6.616	2,6	394	0,1
Ruedo y derecho circulación	1.073	1,4	0	0,0	0	0,0
Intereses sobre títulos	1.299	1,7	5.529	2,2	0	0,0
Especies fiscales	1.406	1,9	2.586	1,0	3.697	0,6
Transferencias ley 6955	874	1,2	0	0,0	520	0,1
Café	260	0,3	0	0,0	0	0,0
Banano	1.508	2,0	4.546	1,8	1.527	0,3
Otros	6.858	9,1	21.192	8,4	84.701	14,1

FUENTE: Asamblea Legislativa, (abril del 2001, p. 12), con datos de Hacienda y el Banco Central.

Cuadro 7
Costa Rica: Carga Tributaria
 -millones de colones-

Año	Ingresos Tributarios	% del PIB
1997	362.178,10	12,14%
1998	441.721,40	12,19%
1999	524.414,50	11,74%
2000	588.906,00	12,29%

FUENTE: Asamblea Legislativa, (abril del 2001, p. 13).

4.4 Estructura de Gastos del Gobierno Central de Costa Rica

En el cuadro 8 aparecen los gastos del Gobierno Central de Costa Rica en 1990, 1995 y el 2000. Se evidencia que los Giros representan alrededor del 58% de los gastos totales del Gobierno Central. Le sigue en orden de importancia el rubro Pago de Intereses, particularmente los que generan la deuda interna, que ha crecido mucho en los últimos años. Los intereses de la deuda interna pasaron de representar un 13,7% del gasto total en 1990 a un 23,2% en 1995 y a un 20,2% en el año 2000.

El peso que ha llegado a representar los intereses de la deuda interna en relación con los gastos totales del Gobierno Central ha sido uno de los temas más comentados. Generalmente se acepta que estos fondos tendrían un mejor uso si se destinaran a otras actividades, tales como inversiones públicas o inversión social. Sin embargo, no hay que perder de vista que el pago de intereses también se convierte en una fuente de ingresos para los tenedores de la deuda y por ende también son un elemento que podría considerarse de creación de riqueza para la sociedad.

Cuadro 8
Gobierno Central de Costa Rica: Estructura de gastos
-millones de colones-

	1990	%	1995	%	2000	%
<i>Gastos totales</i>	92.433	100	338.274	100	739.274	100
Giros	55.540	60,1	191.692	56,7	406.087	54,9
Intereses	15.998	17,3	94.501	27,9	175.653	23,8
□ Deuda interna	12.650	13,7	78.425	23,2	149.549	20,2
□ Deuda externa	3.348	3,6	16.076	4,8	26.104	3,5
Comisiones bancarias	1.719	1,9	4.071	1,2	3.625	0,5
Transferencias	18.217	19,7	47.872	14,2	152.169	20,6
□ Sector público	12.285	13,3	35.345	10,4	127.174	17,2
□ Sector privado	5.932	6,4	12.527	3,7	24.995	3,4
Otros	960	1,0	138	0,0	1.740	0,2

FUENTE: Asamblea Legislativa, (abril del 2001, p. 14).

Cuadro 9
Gobierno Central de Costa Rica
Principales Rubros de Gasto Presupuesto 2001
-millones de colones-

Rubro	Monto	Participación
Ministerio de Educación Pública	250.647,60	26,6%
Intereses Internos	170.205,20	18,1%
Regímenes de Pensiones	131.379,70	13,9%
Salarios y cargas sociales	103.044,30	10,9%
FODESAF	48.739,00	5,2%
Poder Judicial	47.038,70	5,0%
Intereses Externos	41.128,40	4,4%
CONAVI	33.748,00	3,6%
CAT	8.440,80	0,9%
Deuda Política	7.306,00	0,8%
Ley de Licores y Cigarrillos	5.129,50	0,5%
FONAFIFO	2.345,10	0,2%
Gasto Electoral	2.136,10	0,2%
CAF	1.250,90	0,1%
Otros	90.267,30	9,6%
Total (excluyendo amortización)	942.806,60	100%

FUENTE: Asamblea Legislativa, (abril del 2001:14).

En el cuadro 9 se muestra la estructura de gastos del Gobierno Central para el año 2001. Nuevamente se confirma que los principales rubros de gasto son los intereses, las pensiones y los salarios. Sobresale la importancia que tiene la educación nacional, donde el Ministerio de Educación Pública aparece como el principal rubro de gasto del Gobierno en el 2001.

4.5 Comportamiento reciente de la deuda interna en Costa Rica

Desde finales de los 80's, algunos Analistas nacionales llamaron la atención sobre las posibles consecuencias del crecimiento de la deuda interna, enfatizando que ella limitaría la actividad económica, por medio del "efecto estrujamiento", que incrementa las tasas de interés y por esa vía reduce la inversión y la producción nacional.

La Administración Figueres Olsen al asumir el poder en mayo de 1994 insistió en resaltar el estado precario de las finanzas públicas y la necesidad de tomar conciencia y medidas al respecto³³. Pero no fue hasta finales de 1996 cuando el Gobierno alertó sobre la gravedad del problema, con la publicación del Informe de la Comisión Lizano³⁴ y toda la discusión que se generó al respecto, ubicando a la deuda interna como el principal problema económico que padecía el país.

La deuda interna de Costa Rica ha tenido un comportamiento creciente en los últimos años, como se muestra en el cuadro 10. Esta pasó de 20.024,6 millones de colones en 1985 a 86.259 en 1990 y a 1.320.069 en el año 2000. Es decir la deuda interna se multiplicó por más de diez en la década de los noventa.

Cuadro 10
Costa Rica: Deuda Interna del Gobierno Central
Saldo al 31 de diciembre en millones de colones

Año	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>
Deuda	20.024	86.259	387.926	1.320.069	1.738.594
% del PIB	9,9	12,7	18,4	26,8	28,6

FUENTE: Zúñiga y Pacheco, 1997, cuadro 1 y Asamblea Legislativa, 2001 y Banco Central.

Asimismo, el pago de intereses también ha mostrado una tendencia creciente, al pasar de 12,649.7 millones de colones en 1990 a 149,549.3 millones de colones en el año 2000, como se observa en el cuadro 11. En relación con la tenencia de la deuda interna, cabe resaltar que solo alrededor de un tercio está en poder del sector privado, pues la mayor parte es propiedad de las mismas instituciones estatales, como se desprende del cuadro 12.

³³ Ver entre otros, Castro y Conejo, 1995.

³⁴ La Comisión Lizano fue nombrada por el entonces Ministro de Hacienda, Dr. Francisco de Paula Gutiérrez, conformada por destacados Economistas de los dos principales partidos políticos para que estudiara a profundidad la magnitud de la deuda interna del país, sus características e hiciera propuestas para reducirla. El informe fue presentado en 1996. En 1997 la Academia de Centroamérica lo publicó en forma de libro, junto con otros documentos, titulado “Deuda interna: documentos, notas y comentarios”.

¿Los ticos tendrán que amortizar la deuda en el futuro? Esa inquietud es la que hace que la deuda aparezca como un problema tan grave y preocupante para la sociedad (pago que puede ser de varias formas, como inflación, venta de activos, no acceso a ciertos servicios, entre otros). Sin embargo, hay que resaltar que a nivel agregado los individuos de un país se deben la deuda nacional a sí mismos. En términos contables podría decirse que los pasivos que representan la deuda para el Estado, se anula con el activo que representan los bonos para los tenedores³⁵.

Cuadro 11
Costa Rica: Deuda Interna del Gobierno Central
Intereses acumulados
millones de colones corrientes

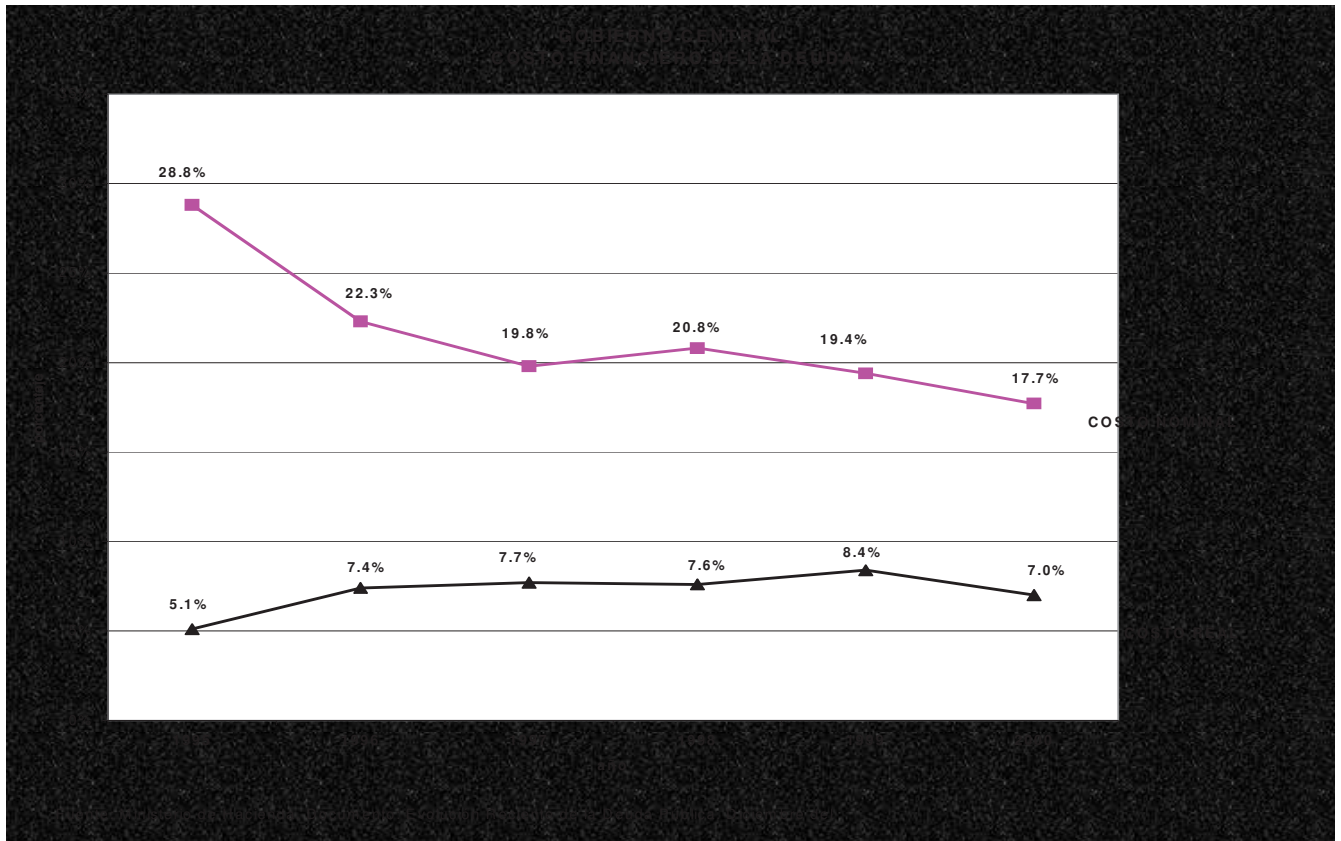
Diciembre	Intereses (total)	Intereses Deuda Interna	% del total
1990	15.997,6	12.649,7	79,1
1991	27.371,1	22.302,1	81,5
1992	37.272,3	25.494,0	68,4
1993	37.767,0	25.297,1	67,0
1994	52.413,1	43.841,2	83,6
1995	94.501,3	78.425,3	83,0
1996	112.123,7	100.698,1	89,8
1997	113.210,7	103.021,5	91,0
1998	116.025,5	103.576,5	89,3
1999	164.225,9	142.867,3	87,0
2000	175.652,9	149.549,3	85,1

FUENTE: Asamblea Legislativa, (abril del 2001, p. 27).

Por otro lado, se demuestra en el siguiente gráfico que el costo financiero de la deuda interna ha presentado una importante disminución de más de 10 puntos entre 1995 y el año 2000. Ello permite limitar el ritmo de acumulación de intereses al principal. No obstante, si se considera el costo real del financiamiento, eliminando el efecto de la inflación, este ha aumentado con

³⁵ Si bien se argumenta que la deuda interna per cápita es de más de 350,000 colones, también se puede decir que la tenencia de bonos del Gobierno per cápita es del mismo monto. Sin embargo, la deuda no está distribuida equitativamente; por eso su administración puede tener un gran efecto redistributivo.

respecto al observado en 1995, con lo cual la baja en el costo nominal se debe más al control de la inflación que a mejores condiciones de negociación.



Cuadro 12
COSTA RICA: TENENCIA DE LA DEUDA BONIFICADA DEL GOBIERNO CENTRAL 1/
 En millones de colones (diciembre)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Total en Circulación</i>	380.936	595.728	682.962	778.021	1.079.666	1.173.770
Sistema Bancario Nacional	73.809	131.170	124.955	143.253	383.151	331.688
Banco Central 2/	32.221	29.883	28.888	27.899	256.276	181.791
Banco Nacional de Costa Rica	21.223	48.559	39.752	33.445	44.838	57.820
Banco de Costa Rica	4.729	19.314	26.334	50.891	57.801	46.820
Banco Anglo Costarricense	2.407	2.407	2.407	2.407	2.407	2.407
Banco Crédito Agrícola	1.785	20.303	13.075	16.056	3.437	7.756
Banco Popular	9.725	8.903	11.496	8.941	11.272	22.573
Bancos privados	1.719	1.801	3.003	3.614	7.120	12.521
<i>Sector fin. no bancario</i>	41.915	59.328	71.339	88.334	93.518	105.111
Banco Hipotecario de la Vivienda	408	1.505	3.473	1.988	2.618	2.700
IFAM	1.124	491	823	1.103	1.365	1.863
INFOCOOP	2.097	2.234	1.188	147	1.575	3.173
INVU	2	348	6.201	800	7.678	9.475
INS	27.265	35.732	49.019	47.496	37.019	36.454
Poder Judicial (Junta de Pensiones)	11.019	19.018	10.635	36.800	43.263	51.446
<i>Sector Público no finan.</i>	95.430	99.092	140.079	233.568	261.386	280.731
CCSS	62.724	64.757	111.065	142.719	164.246	196.516
Consejo Nacional de Producción	9	41	15	9	10	13
Consejo Técnico Asit. Méd-Social	2.369	2.383	1.616	1.954	557	652
Asignaciones Familiares	4.402	0	0	41.803	35.831	29.859
Empresa de Serv. Púb. Heredia 3/	335	575	0	0	0	0
Fábrica Nacional de Licores	7	6	581	0	362	0
AyA	1.091	1.893	1.975	900	2.172	2.206
ICE	2.430	2.967	3.865	24.214	26.790	23.843
INCOP	761	1.296	914	167	204	4
Instituto Costarricense de Turismo	3.424	4.068	5.086	6.963	4.443	5.292
Instituto de Desarrollo Agrario	894	1.708	69	4	111	3
INA	9.795	11.372	11.682	9.743	21.145	18.807
Instituto del Café 4/	1.264	2.035	0	0	0	0
Junta de Protección Social	3.384	3.850	3.201	5.092	5.488	3.536
Oficina de Coop. Int. de la Salud	86	17	10	0	0	0
RECOPE	388	2	0	0	26	0
<i>Resto Sector Público 6/</i>	14.191	17.459	23.401	39.491	35.292	39.372
<i>Sector Privado Ajustado</i>	155.591	288.679	323.188	273.375	306.319	416.868
Sector Externo (BCIE)	17.458	31.901	64.971	32.256	34.500	36.929
Sector privado	138.133	256.778	258.217	241.119	271.819	379.939

1/ No considera capitalización de títulos indexados (TP\$, TUDES). Los bonos cero cupón se registran al valor transado y los títulos entregados al BCCR por la aplicación del Art.175 de su Ley Org. 7558 se registran al valor de la emisión original.

2/ Incluye un monto por ₡156.602 millones de títulos entregados por el Gobierno al Banco Central, según decreto ejecutivo 28,110-H, publicado en LA GACETA 188 del 28/9/1999.

3/ La Ley 7789 del 26/05/1998 establece la transformación de la Empresa Servicios Públicos de Heredia en una entidad anónima; por tanto se excluye de la muestra.

4/ La Ley 7737 del 15/01/1998 establece que el Instituto del Café es una entidad pública de carácter no estatal, por decreto de la Autoridad Presupuestaria se excluye de la muestra del Sector Público no Financiero.

6/ Cifras preliminares al mes de octubre 2000.

FUENTE: Asamblea Legislativa, (abril del 2001: 29-30), con datos del Banco Central y de entidades públicas.

En relación con la tenencia de la deuda interna bonificada del Gobierno Central de Costa Rica, hay que resaltar que más de la mitad está en manos de instituciones públicas. Como se muestra en el cuadro 12, en el año 2000 la deuda bonificada total era de 1.173.770 millones de colones, de los cuales sólo 416.868 millones estaba en poder del sector privado.

Para el año 2000 la deuda bonificada en manos del Sistema Bancario Nacional era de 331.688 millones de colones, en tanto que el sector financiero no bancario (que incluye entre otros a la CCSS, el ICE y el INS) poseía 280.731 millones de colones; que representaban el 23,9% de la deuda total.

Por su parte, la deuda externa de Costa Rica fue muy elevada en los años ochenta, llegando a representar un 73,5% del PIB en 1985 (ver cuadro 13). Sin embargo, su peso en relación con la producción nacional se ha reducido significativamente en los últimos 18 años, al pasar de 73,5% en 1985 a 27,8% en 1995 y a 19,4% en el 2002. Se puede notar que el monto de la deuda externa en términos de dólares se ha mantenido más o menos estable en los últimos años, al pasar de \$3.524,2 millones en 1985 a \$3.280,6 millones en el año 2002 (ver más datos en el anexo 1).

Cuadro 13
Costa Rica: Evolución de la deuda externa
Cifras en colones y dólares y como % del PIB
-deuda en millones-

Año	Deuda en \$	Deuda en ø	Tipo de cambio	% del PIB
1985	3.524,2	178.010,3	50,5	73,5
1990	3.172,6	290.641,9	91,6	42,9
1995	3.258,6	585.667,6	179,7	27,8
2000	3.150,6	970.699,9	308,1	19,7
2002	3.280,6	1.180.523,9	359,8	19,4

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

En el 2002 la deuda externa representaba alrededor de un tercio de la deuda pública total, pero el pago de intereses por esta deuda representó menos de una cuarta parte del pago total de intereses. Lo anterior evidencia que las tasas de interés de la deuda externa (incluyendo la devaluación) son inferiores a la de la deuda interna.

De ahí el interés del Gobierno de “dolarizar” parte de la deuda interna, valga decir, la colocación de bonos en los mercados internacionales, para cancelar parte de la deuda interna. Este proceso tiende a reducir el costo del servicio de la deuda. Pero también hay que poner atención a comportamiento de la parte real del sector externo, pues una fuerte devaluación podría desestabilizar la economía, limitar la inversión y afectar el crecimiento de la producción nacional. Costa Rica ha realizado las siguientes colocaciones de bonos en los años recientes:

Cuadro 14
Costa Rica: Emisiones de bonos soberanos
(en millones de dólares)

<i>Monto (\$)</i>	<i>Fecha de emisión</i>	<i>Vencimiento</i>	<i>Tasa de interés</i>
200	Abril 1998	Mayo 2003	8,00
300	Mayo 1999	Mayo 2009	9,33
250	Julio 2000	Agosto 2020	9,99
250	Febrero 2001	Marzo 2015	9,00
250	Enero 2002	Febrero 2012	8,11
200	Enero 2003	Enero 2008	6,69
250	Enero 2003	Enero 2013	8,05
250	Enero 2004	Enero 2014	6,55

FUENTE: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

La principal justificación para cambiar deuda interna por externa es que reduce de manera significativa el pago por intereses. Sin embargo, Mora y Rojas (2000) indican que para cuantificar los beneficios de tal operación hay que considerar no solo el efecto en el Gobierno Central, sino el efecto en todo el

sistema, particularmente en el Banco Central. Recuérdese que el Banco Central debe monetizar parte de esa conversión, lo cual le genera pérdidas, por el pago de intereses de los bonos de estabilización monetaria.

“El efecto financiero de la sustitución de deuda para el sector público consolidado, da como resultado una pérdida neta acumulada entre 1998-2001 de ₡40.245,5 millones, lo que representa un 0,75% del PIB para ese mismo año” (Mora y Rojas 2002, p. 52).

No obstante lo anterior, hay que resaltar algunos beneficios de este tipo de operaciones, tales como la dotación de reservas monetarias internacionales, facilita la ejecución de la política monetaria y el control de las tasas de interés.

En resumen, la deuda pública de Costa Rica ha crecido de manera significativa en los últimos 20 años, particularmente la deuda interna. Los especialistas en el tema consideran que el deterioro de las finanzas públicas es el principal problema económico que padece el país. Por ello se insiste en la necesidad de tomar medidas integrales para evitar una crisis mayor en los años venideros. De lo anterior se desprende la necesidad de analizar con mayor profundidad el nivel de solvencia de las finanzas públicas del país, resaltando la posición de los principales Analistas. A ello se dedica el siguiente capítulo.

V. EL DEBATE NACIONAL SOBRE EL PROBLEMA DE LA DEUDA PÚBLICA

La preocupación por el deterioro creciente de las finanzas públicas en Costa Rica reapareció a inicios de la década de los años noventa, particularmente con el cambio de gobierno que experimentó el país en esa época. De ahí en adelante ha sido un tema recurrente en todas las discusiones sobre política económica, llegando a ser considerado el principal problema económico que enfrenta el país. La inquietud se ha centrado sobre la deuda interna, pues esta ha mostrado un crecimiento explosivo a partir de los años noventa. Ha crecido tanto el monto absoluto de la deuda como el servicio. La deuda externa, por su parte se ha mantenido más o menos estable en términos absolutos y su servicio como porcentaje del PIB se ha reducido sostenidamente. Esto ha hecho cambiar la atención de la deuda externa (que fue la preocupación en los años ochenta), hacia la deuda interna.

Seguidamente se presenta una revisión de las principales posiciones referentes a la deuda interna de Costa Rica, a partir de los años noventa. Se muestran las distintas posiciones y se hace una breve reflexión sobre cada una de ellas y al final del capítulo se sintetizan los principales hallazgos.

5.1. Administración Calderón Fournier

Cuando el Lic. Rafael Ángel Calderón Fournier llegó al poder, en mayo de 1990, acuñó el estribillo de que “las arcas estaban vacías”. Así fue como las nuevas autoridades de Gobierno calificaron al desequilibrio fiscal que encontraron al inicio de su gestión. Insistieron en destacar la precaria situación de las finanzas públicas, ubicando esta condición como un serio obstáculo para el desempeño económico del país.

Durante esta época, el Ing. Rodolfo Méndez Mata, Ministro de Hacienda, apunta que: “Cuando inició el gobierno del Lic. Rafael Ángel Calderón, en mayo de 1990, se hizo una advertencia de que la proyección del déficit pasivo para ese momento era de ₡37,700 millones. (...). Se adoptaron una serie de medidas, se hizo un gran esfuerzo inicial y se logró cerrar 1990 con un déficit de (...) un 5% aproximadamente del PIB” (Méndez, 1992; En: Chaves, 1992, p. 21).

Para algunos autores “Esta elevada proyección del déficit pasivo se convirtió en la principal preocupación del Gobierno de Calderón Fournier, dado su eventual efecto en la estabilidad y el crecimiento de la economía, además de que dificultaba la firma del Convenio de Contingencia con el Fondo Monetario Internacional. También fue utilizada como el principal mensaje a la opinión pública, concentrando a su alrededor el debate nacional” (Conejo y Weisleder, 1992, p. 33).

El Ing. Méndez Mata resaltaba como una gran limitación la inflexibilidad en los gastos, particularmente los salarios y las transferencias; así como los laudos arbitrales, que incrementan la planilla del gobierno. También se planteaba la necesidad de privatizar algunos entes públicos, concretamente Fertica, la Fábrica Nacional de Cemento y la Fábrica Nacional de Licores, como medio para buscar el equilibrio en las finanzas públicas.

Preocupado por el creciente endeudamiento público, el Ministro Méndez insistía que: “Costa Rica no puede seguir viviendo con base en empréstitos o con base en endeudamiento interno. No puede ser ese el estilo de los costarricenses, porque cada vez nos estamos comprometiendo más, comprometiéndonos en el exterior hasta el punto en que, en algunos momentos, llegamos a ponerle límite a nuestra misma democracia” (Méndez, 1992, En: Chaves, 1992, p. 27).

Entre las causas del creciente gasto público se mencionan “el creciente peso que han venido adquiriendo las transferencias corrientes de diverso tipo,

pero principalmente las relativas a los Certificados de Abono Tributario, las pensiones y las del Fondo Especial de la Educación Superior, que representan el 5.7%, el 11.1% y el 7.2% del gasto total en 1991” (Chaves, 1992, p. 195).

La visión del Ministro Méndez Mata no muestra la posible incidencia de los gastos mencionados anteriormente sobre el desempeño económico del país. Tampoco se analiza el posible efecto de estos gastos sobre las mismas finanzas públicas, al aumentar la producción nacional. No se analiza el efecto de los certificados de abono tributario, las exportaciones y las pensiones en la demanda agregada del país. Además, los fondos dedicados a la educación se consideran como un gasto y no como un elemento que facilitará la equidad y el desarrollo económico y social del país en el mediano y largo plazo. Tampoco se hace diferencia entre los distintos tipos de gastos; por ejemplo entre certificados de abono tributario y el fondo para la educación superior.

Por otro lado, Carlos Vargas Pagán, Ministro de Planificación de la Administración Calderón, planteaba al respecto: “... el déficit que ha enfrentado el Estado costarricense tiene una característica de tal naturaleza que el mismo se auto-reproduce permanentemente. Este fenómeno, como ya vimos, es consecuencia de la composición de los ingresos fiscales y la forma en que se asigna el gasto; esa inflexibilidad nos obliga a que la deuda interna se vaya haciendo cada vez más grande como un mecanismo de sufragar aquella estructura presupuestaria” (Vargas, 1992; En: Chaves, 1992, p. 72).

La mejora (reducción) en el déficit fiscal en los primeros años de la Administración Calderón se dio en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, cuyo objetivo fiscal era bajar el déficit consolidado del sector público del 4.8% del PIB en 1990 a .5% en 1991. En la realidad se redujo a 1.9% del PIB. Uno de los elementos que ayudaron en esa reducción (además del compromiso por la firma de un Convenio con el FMI) fue el incremento en el impuesto de ventas, que pasó de un 10 a un 13% en 1991 (el cual se fue reduciendo

paulatinamente en un punto porcentual a partir de enero de los años siguientes, hasta volver al 10% en enero de 1994, que era un año electoral).

La evidencia empírica indica que no es posible establecer una relación directa entre equilibrio fiscal y crecimiento económico. Al respecto Villasuso apunta: “El hecho de que tanto los países ricos como los pobres, los desarrollados y los subdesarrollados, las economías en expansión y las estancadas, muestren mayoritariamente situaciones deficitarias, parece indicar que no existe un patrón que relacione la prosperidad y el crecimiento con el equilibrio financiero del gobierno. (...). Durante los años 1990 y 1991 se tomaron drásticas medidas para reducir el déficit fiscal. El resultado fue, efectivamente, una disminución del desequilibrio fiscal, pero al mismo tiempo esas medidas provocaron una caída en el producto interno bruto per cápita (el PIB creció en un 1% en 1991 y la población en un 2.4%)” (Villasuso, 1992, En: Chaves, 1993, p. 34).

Las autoridades gubernamentales de la Administración Calderón planteaban el problema de las finanzas públicas preocupados por el comportamiento creciente de la deuda y el déficit fiscal. Pero no se aborda el tema de las causas y los efectos (positivos y negativos) inherentes al déficit fiscal y al creciente endeudamiento público. Tampoco se visualiza el efecto del gasto y la inversión pública (déficit fiscal) en el crecimiento económico del país, aspecto que dejan de lado las autoridades económicas de la Administración Calderón Fournier, cuando discuten el tema del desequilibrio fiscal. Tampoco se enfatiza en el elemento equidad que debe caracterizar una adecuada política fiscal.

5.2. Administración Figueres Olsen (1994-1998)

Cuando el ex-presidente José María Figueres Olsen asumió el poder de la República en mayo de 1994, reapareció el tema de las finanzas públicas. Esta vez la nueva administración acuña el “slogan” de que se encontró con un

“gobierno sin arcas”, calificando así el deterioro que había dejado la Administración Calderón en las finanzas públicas. Dada, según el nuevo Gobierno, la gravedad de la situación fiscal, se convocó a un Seminario-taller, donde tanto autoridades de gobierno como especialistas en la materia expresaron sus posiciones al respecto³⁶. A continuación se hace referencia a algunas de esas posiciones.

En 1994, el presidente del Banco Central, Carlos Manuel Castillo, expresaba refiriéndose a las finanzas públicas, lo siguiente: “El logro de un sano equilibrio fiscal es, (...), la solución de nuestro principal problema. Si lo alcanzamos, todas las restricciones disminuirán, y quedarán abiertos espacios más amplios para recorrer sin tropiezos insuperables el camino del desarrollo sostenible. Aumentará otra vez la inversión pública. Mejorará la cantidad y calidad de los servicios del Gobierno. Podrían eliminarse las distorsiones que pesan sobre la estructura salarial. Se incrementará la capacidad de la remuneración del trabajo. Se reducirá el peso hoy insoportable de la deuda pública interna. Bajarán los costos básicos de la economía empezando por la tasa de interés” (Castillo, 1994; En Castro y Conejo, Eds. 1994, p. 20).

De acuerdo con la opinión de Castillo, el desequilibrio fiscal era por excelencia el mal económico que padecía el país a mediados de la década de los noventa. Para este autor, la corrección del desequilibrio fiscal pondría nuevamente al país en la senda del desarrollo. Castillo tampoco hace diferencias sectoriales, en lo referente al gasto público.

Por su parte el Dr. Leonardo Garnier Rímolo, Ministro de Planificación de la Administración Figueres Olsen, se refería al tema de las finanzas públicas resaltando lo inoperante que había llegado a ser el Estado costarricense. Al respecto escribe Garnier: “En primer lugar, nos encontramos un Estado terriblemente lento y rígido. Tanto del lado del ordenamiento jurídico como del

³⁶ Los resultados de este evento fueron recogidos en el libro: Castro y Conejo Eds. (1994).

marco administrativo, el ritmo y la flexibilidad con que podemos hacer cosas en el sector público es enormemente frustrante. (...). En segundo lugar, tenemos un Estado muy poco eficiente. En todas las instituciones públicas encontramos niveles importantes de desperdicio, cosas que están ahí y no se usan, o no se usan bien, o no se les saca el jugo. Es decir, que cada persona, cada colón invertido, cada tractor, cada máquina que está en el sector público, no está rindiendo realmente el nivel al que podría estarlo haciendo, (...). Un tercer problema es que el Estado, a lo largo de los últimos 15 ó 20 años, ha ido perdiendo su sentido estratégico. Es un Estado en el que se ha perdido la capacidad de definir prioridades” (Garnier, 1994; En: Castro y Conejo, Eds. 1994, pp. 31-32).

Sostiene el autor que esto ha llevado a la conformación de un Estado, sin dirección, sin prioridades, donde los grupos de presión encuentran un espacio adecuado para favorecer sus intereses particulares o sectoriales. Lo anterior ha facilitado la aparición de déficit fiscales recurrentes y la acumulación de una deuda interna creciente. Cabe resaltar que Garnier es el primer Economista en plantear de manera contundente y bien fundamentada, la ineficiencia administrativa del Estado costarricense. De manera que si nos basamos en el planteamiento de Garnier, para ordenar las finanzas públicas se debe empezar por el lado del gasto, y sólo una vez que esto se haya definido, conviene entrar a analizar el lado de los ingresos del Gobierno.

El primer Ministro de Hacienda de la Administración Figueres Olsen, el Dr. Fernando Herrero Acosta, fue uno de los funcionarios que más se preocupó en esa Administración, por resaltar el problema de las finanzas públicas del país. Planteaba Herrero, refiriéndose al modelo de desarrollo seguido en los años ochenta y a sus consecuencias sobre las finanzas públicas: “Cuando se planteó, en los años ochenta, la necesidad de impulsar un nuevo modelo de crecimiento en nuestra economía, recurrimos a un sistema de incentivos basado en exoneraciones y subsidios. La estrategia fue muy efectiva (...). Pero en ese

camino, mientras tomábamos esas medidas para hacer la transición, descuidamos las finanzas públicas (Herrero, 1994; En: Castro y Conejo, eds. 1994, p. 39).

En relación con el gasto público, Herrero planteaba: “La dificultad de controlar el gasto público es parte de la crisis de gobernabilidad que vivimos. Tenemos poca conciencia de las restricciones que enfrentamos como sociedad y cada grupo defiende sus intereses como si fueran los únicos legítimos. Es doloroso sentarse a discutir sobre la asignación de los recursos públicos con los más destacados funcionarios de nuestras instituciones públicas, porque es muy difícil que piensen más allá de las instituciones que están a su cargo. Es doloroso sentarse a discutir con cualquiera de los gremios, que todo el tiempo, o gran cantidad de las veces, presionan en defensa de sus propios intereses sin pensar que tenemos responsabilidades comunes para todos (Herrero, 1994; En: Castro y Conejo, 1994, p. 41).

Se desprende de la cita anterior, por un lado la necesidad de lograr una planificación más integral para la asignación del gasto público; por otro lado, que la sociedad está compuesta por distintos individuos y sectores y que en el seno del Gobierno se expresan distintos intereses. De modo que el tema de las finanzas públicas no sólo es un asunto técnico sino también y sobre todo un asunto social y político.

Resaltaba el Ministro Herrero el marcado crecimiento que había mostrado la deuda interna en los primeros años de la década de los noventa. Insistía en que ello aumentaba el pago de intereses, incidiendo directamente sobre la inversión pública. Se resalta el desequilibrio fiscal como un fenómeno que afecta la inversión pública y por esa vía se limita la inversión privada, con sus efectos en la producción, el nivel de empleo y bienestar general de la población del país. Nótese que este autor tampoco analiza el tema de la priorización del gasto.

Otro aspecto que conviene valorar es el ´ciclo político` que se ha venido dando en Costa Rica: “Es normal observar en los regímenes democráticos un ciclo fiscal asociado a los períodos electorales y de cambio de gobierno. Costa Rica, por supuesto, no es la excepción” (Castro y Conejo, Eds. 1994, p. 43). En Costa Rica en las últimas décadas el déficit fiscal se incrementó en los años electorales, ello evidencia el sesgo de cálculo político que caracteriza la política fiscal del país.

¿Por qué es importante controlar el crecimiento de la deuda interna?. Al respecto Herrero sostiene: “Si no tomamos medidas para resolver esta situación, estaríamos en 1995 en un 23% de la deuda como porcentaje del producto. Esto, por supuesto, habría que vincularlo otra vez con los pagos de intereses de los que hablábamos antes y que, siendo crecientes, han venido minando las posibilidades de llevar a cabo los proyectos de inversión que a todos nos demanda el país” (Herrero, 1994; En: Castro y Conejo, Eds, 1994, p. 45).

Se arguye la necesidad de reducir el déficit fiscal y controlar la creciente deuda interna, como elementos indispensables para mantener e incrementar la inversión pública, elemento clave para lograr el crecimiento económico y el mayor bienestar de la sociedad costarricense.

Por el lado del gasto, se llama la atención por el peso creciente que venía representando el pago de pensiones. Al respecto el Ministro Herrero expresaba: “La situación es muy seria porque el gasto en pensiones crece muy aceleradamente. Alrededor de 1992-93 el gasto total de pensiones con cargo al presupuesto nacional era de alrededor de 10.000 millones de colones. Para 1995 va a ser de casi 40.000 millones de colones. Si este ritmo de crecimiento no se reduce sustancialmente, las pensiones llegarían a absorber todo el gasto público en pocos años” (Herrero, 1994; En: Casto y Conejo, Eds. 1994, p. 46).

En 1994 el desequilibrio fiscal se agrava por el cierre del Banco Anglo, pues el Gobierno asumió los pasivos que tenía la Institución. En ese entonces se

argumentó que el déficit fiscal se incrementó en alrededor de un uno por ciento del PIB por la situación del Anglo.

Las autoridades públicas se planteaban la necesidad de definir y aplicar una nueva estrategia para mejorar el estado de las finanzas públicas. Al respecto señala Herrero: “las respuestas que dimos en el pasado ya no son posibles: no podemos endeudarnos en el exterior, como hicimos en las décadas de los sesenta y los setenta; no contamos con donaciones a ritmos elevados, como tuvimos a mediados de los ochenta, de 200 millones de dólares por año y no podemos recurrir más al endeudamiento interno, como hemos venido haciendo en los últimos años, porque eso no sólo está estrujando al sector público, sino que también está estrujando al sector privado. (...). Enfrentamos una situación fiscal que requiere acciones prontas, firmes y profundas. Y quisiera reiterar que para poder tomar esas acciones, requerimos de un nuevo acuerdo nacional razonable que nos permita eliminar el déficit que atenta contra el crecimiento y la estabilidad” (Herrero, 1994; En: Castro y Conejo, eds. 1994, p. 47).

La rigidez del gasto público y su crecimiento automático por y lado, y el retraso en la aprobación de nuevos impuestos por el otro, hizo que el problema se siguiera agudizando, en los años 1994, 1995 y 1996. El déficit fiscal persistía, las tasas de interés se mantenían altas y la deuda pública seguía creciendo. El problema continuó acaparando la atención de las autoridades estatales. Cada vez parecía más urgente la necesidad de tomar medidas al respecto.

5.3. La “Comisión Lizano”

En 1996, como parte del reacomodo político, Herrero fue removido de su cargo de Ministro de Hacienda y sustituido por Francisco de Paula Gutiérrez. Una de las primeras acciones del nuevo Ministro fue el nombramiento de una Comisión

de alto nivel³⁷, para que realizara un diagnóstico profundo y lo complementara con algunas propuestas para enfrentar la crítica situación fiscal por la que atravesaba el país.

La Comisión se abocó de lleno a su trabajo y el 18 de noviembre de 1996 presentó su Informe final; este estuvo bien fundamentado con datos e indicadores, evidenciando que desde distintas ópticas el problema fiscal del país aparecía como muy delicado. La Comisión insistía en que el problema de las finanzas públicas era muy delicado y requería de la implementación de medidas inmediatas. Al respecto la Comisión planteaba:

“El tema de la deuda interna del Gobierno ha llegado a constituirse en el principal problema económico del país. El monto de esta deuda y la tasa de interés que debe pagarse, eleva su costo a sumas muy altas. (...). Mientras no se ponga coto al desenfreno de los déficit fiscales, mientras se atice la hoguera, el problema aumentará y las consecuencias no podrán sino agravarse, (...). El costo de atender la deuda interna representa el principal disparador del gasto público. Si el monto de la deuda no se logra reducir sustancialmente, entonces el déficit fiscal no podrá disminuirse a niveles compatibles con los requerimientos financieros del Gobierno para cumplir sus tareas adecuadamente” (Lizano, 1997, pp 9-10)³⁸.

La Comisión insistió en la necesidad de tomar medidas correctivas lo antes posible, pues de lo contrario el problema se iría agravando cada día más y la solución sería más compleja cuanto más se tarde en tomar una decisión. Al respecto la Comisión planteaba:

³⁷ La Comisión estuvo integrada por los siguientes miembros: Ronulfo Jiménez, Eduardo Lizano, Federico Vargas, Oscar Rodríguez y Marco V. Tristán. La Comisión fue coordinada por don Eduardo Lizano, de ahí que muchos la conocen como la “Comisión Lizano”.

³⁸ El informe de la Comisión, junto con otros aportes sobre el mismo tema, fue publicado posteriormente en: Lizano, Eduardo; *Deuda Interna: documentos, notas y comentarios*, Academia de Centroamérica, Costa Rica, 1997.

“Y si el problema es grave hoy, mañana lo será mucho peor. Cada día el pago por concepto de intereses de la deuda interna requerirá de una proporción mayor de los ingresos del Gobierno y por consiguiente, menores serán los recursos disponibles para acelerar el crecimiento, consolidar la estabilidad y mejorar la equidad” (Lizano, 1997, p. 16).

Se evidencia en la cita anterior que la sostenibilidad de la deuda interna parecía estar en peligro. Aún cuando la Comisión no entra a desarrollar un análisis minucioso de sostenibilidad fiscal, ni establece límites al respecto, sí plantea que la situación está llegando a su límite, poniendo en peligro el desempeño económico del país. Se sostiene que:

“La deuda interna del Gobierno ya ha alcanzado proporciones inmanejables. Sus consecuencias son altamente perjudiciales para el progreso social, el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica del país. Este problema en efecto, impide al Gobierno cumplir sus funciones esenciales” (Lizano, 1997, p. 51).

La Comisión, respecto de posibles soluciones al problema de la deuda interna considera que no existen soluciones mágicas ni únicas, pues la complejidad del problema requiere también de una combinación de políticas y acciones para lograr su solución; en lo referente con la forma de afrontar la situación del desequilibrio fiscal, la Comisión planteaba:

“La solución no puede ser mágica ni única. La solución exige acciones múltiples. Las medidas son complejas en cuanto a su ejecución y dolorosas en sus efectos. Pero no hay otra salida. Si los costarricenses gastaron alegremente, en años pasados, lo que no tenían, llegó la hora de ajustar cuentas. Sencillamente la fiesta ha concluido. No es posible seguir viviendo de a prestado” (Lizano, 1997:51-52).

Las medidas propuestas por la Comisión, se pueden resumir de la siguiente manera:

Aspectos Administrativos:

- Mejorar los aspectos administrativos y operativos de la deuda interna
- Mejorar la disponibilidad de información y la transparencia de la deuda pública
- Fortalecer e implementar el principio de caja única en el Gobierno Central
- Limitar las posibilidades de endeudamiento de instituciones públicas.

Contención del déficit fiscal:

- Adoptar las disposiciones constitucionales relativas a la limitación y contención del déficit del sector público para que no supere un 1% del PIB.

Del lado de los ingresos:

- Eliminar ciertos impuestos con destino específico
- Aumentar la carga tributaria para alcanzar un 17% del PIB. Para ello se propone mantener el impuesto de ventas en 15%, eliminar las exenciones de impuestos de las instituciones públicas y aplicar de manera estricta la nueva legislación de justicia tributaria (que establece cárcel a evasores).

Por el lado de los gastos:

- Adoptar las modificaciones legales necesarias para eliminar la potestad de los Diputados de modificar los proyectos de presupuesto presentados por el Poder Ejecutivo.
- Intensificar la utilización del régimen de concesión de obra pública para la construcción y mantenimiento de ciertas obras de infraestructura y servicios públicos.
- Modificar el sistema nacional de pensiones
- Proceder al cobro total o parcial de ciertos servicios públicos, como el caso de la enseñanza superior a las familias con capacidad financiera.

- Concluir el proceso de cierre de las instituciones públicas ya iniciado por el Poder Ejecutivo.

Reducción de la deuda:

Aquí la principal sugerencia de la Comisión es la venta de activos. Señala que: “La venta de activos del Estado es una de las medidas principales para salir de la seria situación por la que atraviesa el país. Este es el mejor camino para proceder a una reducción significativa del saldo de la deuda interna del Gobierno.” (Lizano, 1997, p. 59).

En resumen, la Comisión resalta el nivel tan elevado que ha alcanzado la deuda interna del país, enfatizando que está llegando a niveles insostenibles. Para enfrentar el problema la Comisión recomienda una serie de medidas e indica que el problema es de tal magnitud y complejidad que no se resuelve con una sola medida, sino con un conjunto de las medidas propuestas. La principal recomendación que ofrece la Comisión para reducir la deuda es la venta de activos estatales, al considerar que es el elemento que más recursos generaría. Sin embargo, esta sería una de las iniciativas menos viables, dada la oposición social a la venta de activos estatales.

5.4. Propuesta de los Expresidentes

A finales del año 1996 seis Expresidentes de la República³⁹ emitieron un pronunciamiento, preocupados por las dimensiones que había alcanzado la deuda interna. Estos consideraban que era urgente tomar medidas inmediatas. Plantearon lo siguiente:

³⁹ Los Expresidentes firmantes del documento son: Mario Echando Jiménez, José Joaquín Trejos Fernández, Luis Alberto Monge Álvarez, Rodrigo Carazo Odio, Oscar Arias Sánchez y Rafael Ángel Calderón Fournier.

“La urgencia de tales medidas es proporcional al gigantesco monto alcanzado por la deuda interna. La situación continúa agravándose y se prevé que, a finales de 1997 ese monto ascenderá a un millón de millones de colones (\$4.000.000.000)” (Lizano, 1997, p. 102). En relación con posibles formas de afrontar el problema plantean: “La causa fundamental del crecimiento de la deuda interna es la acumulación del déficit fiscal. Todo intento de solución del problema de la deuda será nugatorio si no se adoptan las medidas necesarias para evitar que en el futuro se continúe con las malas prácticas presupuestarias. Como primera recomendación proponemos prohibir, mediante una reforma constitucional, que el déficit del Gobierno Central sea mayor que el uno por ciento del producto interno bruto” (Lizano, 1997, p. 102).

Es necesario apuntar que no queda claro de dónde sale el 1%, pues los autores no hacen ningún análisis cuantitativo para llegar a ese resultado. Tampoco discuten el ciclo económico y su vínculo con la política fiscal. Igualmente se deja por fuera el tema de la calidad del gasto.

Después de valorar algunas posibles soluciones que ya habían sido señaladas, como la condonación de parte de la deuda, la compra de activos por parte de otros entes públicos y la conversión de deuda interna en externa, los Expresidentes consideran que esas opciones tienen poca viabilidad y eficacia.

La opción considerada como la más viable fue la venta de activos y la aplicación de políticas de austeridad. En relación con la primera plantean:

“Venta de activos del Estado: Esta es la más promisoría en cuanto a la magnitud de sus posibles resultados. Debidamente planificada y ejecutada, debería permitir el pago de, al menos, la mitad de la deuda interna, vale decir, a diciembre de 1997, no menos de 2.000 millones de dólares” (Lizano, 1997, p. 105).

En relación con la segunda, los Expresidentes plantean: “Los tiempos difíciles por los que atraviesa la nación nos obligan a ser estrictamente austeros en el gasto. Mayores esfuerzos deben ser realizados para la eliminación de todo

gasto superfluo, propaganda del Estado y reducción drástica de las partidas específicas. A este respecto, debe recordarse que la aprobación parlamentaria del presupuesto de la República es solamente una autorización de gasto que no entraña la obligación de ejecutarlo en su totalidad. En general, toda institución pública debe colaborar a reducir la deuda interna mediante políticas efectivas de reducción del gasto” (Lizano, 1997, p. 105).

Los Expresidentes no establecen diferencia entre calidad del gasto público, al plantear que todas las Instituciones por igual deben colaborar en la solución del problema. Tampoco se hace ningún esfuerzo de priorización del gasto. Además, no se considera la posibilidad de administrar la política fiscal de manera anti-cíclica, para facilitar la recuperación económica en periodos de recesión. El análisis se centra en la sostenibilidad o más bien la insostenibilidad que evidencia la tendencia de la deuda interna del país. Al proponer la venta de activos como principal salida los Expresidentes caen en el mismo problema de Figueres, al no tomar en cuenta la viabilidad de esta opción.

5.5. Comisión de la Universidad de Costa Rica

La Universidad de Costa Rica nombró una Comisión⁴⁰ para que elaborara un análisis de la situación de la deuda interna del país. Esta Comisión presentó un breve, pero interesante informe en el cual, por un lado se resalta la gravedad de la situación fiscal del país, por el otro lado se hacen algunas sugerencias para enfrentar la situación. En relación con el gasto público se plantea: “Pese a que el gasto público presenta un problema de rigidez en ciertos rubros presupuestarios predeterminados, situación que limita la acción del Gobierno para controlar su

⁴⁰ La Comisión estuvo integrada por Dra. María Antonieta Sáenz, Decana de la Facultad de Derecho; Lic. Moisés Hernández, Director de la Escuela de Administración de Negocios; Dr. Ronald García, Director Escuela de Economía; Dr. Justo Aguilar Fong, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas; Msc. Roberto Salom, Decano a.i de la Facultad de Ciencias Sociales; Msc. Víctor Julio Vásquez, Director de la Escuela de Administración Pública; Dr. José Francisco Pastrana, Director de la Escuela de Estadística y Msc. Fernando Zeledón, Director de la Maestría en Ciencias Políticas.

crecimiento, es necesario abocarse a revisar la estructura del gasto público y definir una verdadera política de austeridad fiscal” (Lizano, 1997, p. 173).

Por otro lado la Comisión de la Universidad de Costa Rica rechaza la venta de activos como una opción para reducir la deuda pública. Al respecto plantea: “La Comisión no impugna el endeudamiento interno como un instrumento complementario para recaudar recursos públicos; siempre que esta deuda sea manejable. Se propugna por una actitud tolerante y solidaria por parte de los sectores más poderosos económicamente, en esta particular coyuntura y rechaza la venta de activos del Estado como fórmula para intentar resolver la parte inmanejable del endeudamiento interno, (...) La Universidad de Costa Rica considera fundamental mantener como patrimonio del Estado aquellas instituciones públicas excedentarias o estratégicas en el sentido de constituir soportes fundamentales del desarrollo nacional y la institucionalidad democrática” (Lizano, 1997, pp. 174-175).

Esta posición de la Universidad de Costa Rica, de oponerse a la venta de activos estatales, es acogida por la mayor parte de la población nacional; pues se considera a los activos estatales parte de los logros sociales de la sociedad costarricense. Sin embargo, esta Comisión no ofrece una alternativa real para enfrentar el problema; ya que el planteamiento de que deben reducirse los gastos superfluos o la idea que paguen más los que más tienen, sin bien apuntan en la dirección correcta, aún hay que operacionalizarlas, es decir, definir con precisión cómo se va a lograr eso en la práctica.

5.6. Propuesta del Presidente Figueres Olsen⁴¹

Figueres hace primero una ubicación histórica, resaltando decisiones claves que ha tomado el Gobierno costarricense, particularmente a partir de la década de

⁴¹ Discurso pronunciado por el Presidente Figueres Olsen por cadena de radio y televisión el 16 de diciembre de 1996. Este discurso también se incluye en el libro de Lizano, 1997.

los años cuarenta. Decisiones que han permitido la creación de un país solidario y con un alto nivel de desarrollo. Planteaba el señor Presidente: “con tres fuentes de recursos: los impuestos producto del esfuerzo nacional, las ayudas de otros países y el pedir prestado cuando hizo falta dinero, fuimos construyendo la Costa Rica de hoy: el segundo país de la América Latina en cuanto al desarrollo humano, de acuerdo con los informes de Naciones Unidas. Sin embargo, como herencia de todo este proceso, en los últimos años los costarricenses hemos tenido que dedicar demasiado tiempo, esfuerzo y dinero a pagar nuestras deudas y esto ha disminuido la capacidad del Estado para financiar sus gastos corrientes. Entre intereses, salarios y pensiones se va alrededor de un 90% de los ingresos del Estado” (Lizano, 1997, p. 179).

En relación con el endeudamiento, sostiene el presidente Figueres: “El que un Estado se endeude con prudencia está bien si invierte bien los recursos y si en el futuro se va a contar con qué pagar las deudas. Los recursos adicionales que se obtienen prestados ayudan a financiar muchas obras necesarias para el desarrollo. Pero cuando nos endeudamos por encima de nuestra capacidad de pago, las cosas empiezan a complicarse porque el pago de las deudas va dejando menos recursos disponibles para financiar otras necesidades y el peso de la deuda eleva las tasas de interés para todos los costarricenses. Esto es lo que nos viene sucediendo desde hace muchos años, sin que hasta el momento se le entrara al problema” (Lizano, 1997, p. 183).

Se pregunta el presidente Figueres ¿Por qué es importante reducir la deuda pública? Y su respuesta es la siguiente: “al disminuir la deuda interna, las tasas de interés bajan con lo que las familias costarricenses podrán más fácilmente adquirir su casa. También las empresas pueden invertir más con lo que aumenta la producción, el empleo y los niveles de vida de los costarricenses” (Lizano, 1997, p. 184).

Afirma el señor Presidente que su Gobierno ha definido un plan para enfrentar el problema de la deuda, el cual debe implementarse con cuidado, pues al implementarlo necesariamente se incurre en una serie de riesgos. Al respecto se afirma:

“Hemos elaborado un plan que soluciona este problema. Al implementarlo, debemos cuidarnos de tres peligros. El primero de ellos son los excesos de algunos tecnócratas que suelen estar más preocupados por los números que por las personas de carne y hueso y que quieren que el Gobierno pague toda la deuda de forma inmediata, no importa cual sea el costo social de una estrategia tan drástica. El segundo peligro son los políticos populistas, que con posiciones poco responsables buscan evadir o minimizar el problema. Y el tercer peligro es el cálculo electorero, que podría llevar a algunos a oponerse a los cambios que tenemos que hacer ahora para no correr riesgos de perder apoyo en las próximas elecciones” (Lizano, 1997, p. 185).

Informa el señor Presidente que el plan fue basado en los siguientes cinco principios básicos:

- Primero: El plan es de aplicación gradual
- Segundo: Todas las medidas deben conducir a fortalecer el Estado Costarricense
- Tercero: El problema de la deuda debe enfrentarse con una amplia gama de soluciones
- Cuarto: El plan debe tener una excelente calidad técnica y debe ser políticamente viable.
- Quinto: La solución debe ser compartida por todos los sectores.

En relación con el quinto principio, el Presidente plantea: “la solución debe ser compartida entre todos los sectores sociales. Todos nos vamos a beneficiar cuando hayamos superado el obstáculo de la deuda interna, porque bajarán las

tasas de interés y la inflación que afecta el costo de la vida. Todos, por tanto, debemos ayudar a solucionarlo” (Lizano, 1997, p. 186).

El plan contiene seis aspectos que se resumen de la siguiente manera:

1. Asegurarse que la deuda no crezca: Dicha deuda es de 750 mil millones de colones. Para ello se sugiere: Reducir los gastos públicos no prioritarios, lograr que los ingresos fiscales alcancen el 17% del PIB y aprobar las garantías económicas para establecer un límite al déficit y al endeudamiento público.
2. Donaciones institucionales para condonar deuda interna: Condonar parte de la deuda que el gobierno central tiene con algunos entes públicos. Se calcula que la condonación alcanzaría alrededor de 35 mil millones de colones.
3. Ingeniería financiera: Esta tiene dos partes; la primera consiste en simplificar y homogeneizar la forma en que el Gobierno se endeuda, particularmente con los demás entes públicos. La segunda consiste en cambiar deuda interna por deuda externa. La propuesta es colocar \$200 millones en la Administración Figueres y \$300 millones en la siguiente Administración.
4. Rentabilidad de los activos públicos: Consiste en establecer que los activos públicos generen utilidades y paguen impuestos, en niveles razonables sin perjudicar sus actividades.
5. Venta de activos: Vender los activos que ya no son indispensables para el desarrollo nacional y dedicar esos fondos a la reducción de la deuda interna. Particularmente se propone vender BICSA, el Banco de Costa Rica, el 40% de las acciones del Instituto Nacional de Seguros, así como abrir el mercado de las telecomunicaciones. En este último aspecto la propuesta es: “proponer a la Asamblea Legislativa la apertura del sector de telecomunicaciones a la competencia, mediante una de dos opciones excluyentes, una de ellas es la venta

de la empresa Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima. La otra es la concesión del espectro radiofónico” (Lizano, 1997, p. 195).

6. Vender tierras costeras: Consiste en vender las tierras aledañas a las costas y que no forman parte de los 50 metros inalienables que garantizan el libre uso de las playas por todos los costarricenses (excluyendo Manglares y Parques Nacionales).

En síntesis, el presidente Figueres hace un breve diagnóstico, estableciendo que la deuda interna es un problema estructural que se ha venido acumulando durante varias administraciones y que está llegando a límites críticos, amenazando con elevar las tasas de interés y la inflación, lo cual afecta la inversión, la producción el empleo y el bienestar nacional. De ahí la necesidad de tomar medidas para su control.

La propuesta que hace el presidente Figueres para afrontar el problema de las finanzas públicas podría parecer coherente e incluso convincente, pero presenta debilidades que conviene resaltar. En primer lugar, la propuesta de solución se centra particularmente en la venta de activos estatales, aspecto que como ya se dijo, es poco viable, dada la oposición popular a este tipo de iniciativas. En segundo lugar, establece la condonación de parte de la deuda en manos de entes públicos; pero esto genera pocos ingresos. En tercer lugar, se menciona la necesidad de incrementar la carga tributaria, hasta un 17%, pero no se dice cómo ni cuándo alcanzar esa meta. En cuarto lugar, lo propuesto en términos de control del gasto es poco significativo. En quinto lugar, el cambio de deuda interna por deuda externa alivia la situación en el corto plazo, pero en el largo plazo persistiría el problema, con el agravante de que si se incrementa la devaluación la deuda crecería aún más.

5.7 Consejo de Defensa de la Institucionalidad

El Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI) también se manifestó en relación con el tema de la deuda interna. En primer instancia el CDI aclara su posición, al plantear que no es un grupo neutral, sino que tiene su propia filosofía. Al respecto señala: “el CDI no es una entidad neutral, tenemos una filosofía, es decir, un pensamiento social que busca hundir sus raíces en la solidaridad, en la justicia social, en el espíritu democrático y civilista del pueblo costarricense. Para nosotros la propiedad pública y los haberes institucionales del pueblo costarricense y sus empresas de servicio público, no pueden ser ni enajenadas ni trasladadas ni mucho menos vendidas, sin la clara y expresa voluntad de un único y legítimo propietario: el pueblo costarricense” (Lizano, 1997, pp. 159-160).

El CDI plantea que la deuda interna costarricense es un problema importante, pero no el único que sufre el país. Valora el CDI que a la par de la deuda interna debe considerarse también la deuda social, la cual es definida de la siguiente manera: “La Deuda Social es la obligación del Estado de garantizar a plenitud la salud, la educación a todos los niveles, la seguridad social, la vivienda, el nivel de vida, la seguridad ciudadana, la atención a la infancia y la asistencia social y por supuesto, la total erradicación de los insoportables niveles de corrupción” (Lizano, 1997, p. 161).

Examina el CDI que las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la sociedad costarricense se han venido deteriorando en varios de los aspectos citados anteriormente. El CDI manifiesta intranquilidad por la forma en que se ha venido manipulando la opinión pública con el tema de la deuda interna, lo cual podría tener como base el interés del Gobierno de vender ciertos activos estatales. Señala que: “En las últimas semanas, se ha orquestado una campaña tendiente a que la opinión pública considere el problema de la Deuda Interna como el único, el mayor y más grave problema de la economía nacional y que de no dársele solución inmediata el país podría caer en el abismo. (...). Tenemos la

preocupación de que existe una relación directa entre la preocupación sobredimensionada del problema de la Deuda y la intención de preparar un clima propicio para la venta de los bienes y servicios del Estado más atractivos para los inversionistas privados” (Lizano, 1997, p. 161).

El CDI, en relación con el Informe de la Comisión, opina que está sesgado y dominado por una visión teórica predefinida. Al respecto plantea: “el informe de la Comisión en lugar de un análisis objetivo y técnico de la situación, establece premisas que son de carácter ideológico y no técnico. (...). En el informe se establecen, en el análisis del problema, premisas ideológicas como la del Presupuesto Balanceado. Lo más grave es que esta premisa conduce inexorablemente a un único resultado y consecuentemente, a un único conjunto de soluciones posibles” (Lizano, 1997, p. 162).

Respecto de las cifras, el CDI también cuestiona los resultados del informe de la Comisión, al considerar que exagera los datos. El CDI señala: “La Comisión no solo partió de premisas ideológicas inaceptables, sino que infló artificialmente el monto de la deuda cuando incorporó al principal las deudas del Banco Central. Esto hizo crecer su monto en más de un 33% y no entendemos a que intención podría obedecer el mostrar semejante cifra, como no fuera la de aterrorizar a la población” (Lizano, 1997, p. 163).

Entre las opciones para enfrentar la deuda el CDI sugiere reducir la evasión fiscal, eliminar los gastos superfluos y la aplicación de una reingeniería financiera, que permita reducir el pago de intereses.

Para el CDI el endeudamiento público es un mecanismo útil que permite la ejecución de proyectos de desarrollo. Al respecto propone: “En una economía como la costarricense, de escasa capacidad de ahorro interno solamente el endeudamiento puede permitir el financiamiento de proyectos de desarrollo. De modo que la política fiscal no es neutral. Es una herramienta legítima en manos

de las autoridades políticas y naturalmente del pueblo soberano” (Lizano, 1997, p. 163).

En síntesis, el CDI valora la deuda interna como un problema que hay que afrontar, pero lo ubica en un contexto más global, teniendo como premisa el bienestar de los grupos mayoritarios y menos favorecidos de la sociedad costarricense. Sugiere que la política fiscal no es neutral, de donde se sigue que el problema no es el monto de la deuda y de sus intereses, sino las prioridades que se están estableciendo cuando el país decide incurrir en más endeudamiento público. El CDI se opone abiertamente a la venta de activos estatales, por considerar que ese mecanismo sólo beneficia a un grupo reducido de personas, en detrimento de las mayorías.

5.8 Escuela de Economía de la Universidad Nacional

Un equipo de trabajo de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional elaboró, a solicitud del BID, un estudio sobre la estructura de la deuda pública costarricense.⁴² El estudio resalta tres resultados que conviene mencionar.

El primer lugar, valora que el problema de la deuda pública del país no es la magnitud, sino el servicio de la misma (amortización e intereses). Al respecto se plantea: “El estudio empírico presentado confirma que buena parte del problema de deuda interna que actualmente enfrenta el país, está asociado al crecimiento del servicio de la deuda, al crecimiento de las tasas de interés, más que a los déficit fiscales recurrentes” (Zúñiga, et, al; (1998, p. 63).

⁴² Zúñiga, Guillermo, Edwin Ramírez y Henry Mora; *La estructura de la deuda en América Latina: lecciones y perspectivas, el caso de Costa Rica*, Escuela de Economía, Universidad Nacional, Costa Rica, julio de 1998.

En segundo lugar, se resalta que cerca del 50% de la deuda interna está en poder de instituciones del mismo sector público. Esta característica hace más manejable la situación para el Gobierno Central en la eventualidad de que experimente limitaciones para hacer frente a sus compromisos; pues sería más fácil la renegociación, la reducción de tasas de interés e incluso la condonación de parte de los compromisos adquiridos. Se considera que: “El saldo y el manejo de la deuda interna en Costa Rica se ha identificado como el principal problema económico que enfrenta el país. Si se mira la estructura de la deuda con más detalle se puede llegar a conclusiones un poco distintas. En primer lugar, porque la deuda total respecto al PIB ha venido decreciendo desde 1981; en segundo lugar, porque la deuda externa ha decrecido drásticamente y esto ha sido compensado por deuda interna. Un país con recurrentes déficit fiscales, con un pago de primas de interés altas respecto al mercado internacional, con plazos de colocación de bonos muy cortos, enfrenta sin duda, una presión muy fuerte en el servicio de la deuda. Pero, lo interesante en este caso es que, cerca del 50% de la deuda interna está colocada intra sector público” (Zúñiga, et, al., 1998, p. iii).

En tercer lugar, el estudio resalta lo que llama la inadecuada planificación financiera que se ha seguido en el país en los últimos años. Al respecto se señala que: “ha habido una deficiente planeación financiera en el Gobierno Central que ha dado como resultado presiones en el flujo de caja por los vencimientos a corto plazo y pagos de intereses sumamente altos, lo que a su vez restringe el manejo del presupuesto nacional”.

En síntesis, el informe de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional sostiene que el problema de la deuda pública del país es significativo, sin embargo no es de las dimensiones que sostienen los representantes gubernamentales. Se destaca además, en que la situación es manejable siempre que se implemente una adecuada planificación financiera. Se resalta además que el hecho de que cerca del 50% de la deuda está en poder de instituciones públicas le da un mayor margen de acción al Gobierno.

5.9 Algunas opiniones personales

5.9.1 Ottón Solís

Para reducir la deuda interna sin caer en privatizaciones, Ottón Solís sugiere vender algunos activos estatales a otras entidades del Estado. Particularmente sugiere vender el Banco de Costa Rica al Banco Nacional y el Instituto Nacional de Seguros (INS) a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Según la perspectiva de Solís, esas operaciones se podrían hacer de forma casi inmediata, lo cual le generaría cerca de 200 mil millones de colones al Gobierno Central. Además opina que dado que ambas empresas son rentables, no le causarían ningún problema financiero al Banco Nacional ni a la CCSS. Esta operación, según Solís, reduciría la deuda del Gobierno, pero los activos negociados seguirían en poder del Estado costarricense. Se reduciría la deuda pública sin privatizar. Además, esta operación reduciría las tasas de interés, al suavizar la presión de demanda de dinero en el sistema financiero.

Para Solís, con la mencionada venta del Banco de Costa Rica y el INS “podríamos reducir la deuda en casi ₡200,000 millones y el pago de intereses en una tercera parte (de 6% a 4% del PIB). Adicionalmente, la menor presión en el mercado financiero (...) conduciría a una caída de por lo menos 5 puntos en la tasa de interés. (...), la caída en las tasas de interés produciría una reactivación de la economía, mayores ingresos tributarios y, por lo tanto, un déficit fiscal aún menor” (La Nación, 03-01-1997).

Aquí el problema es que no es claro cual será la rentabilidad efectiva de esas empresas vendidas. Recuérdese que un monto significativo de las utilidades del INS y del Banco de Costa Rica proviene precisamente de sus inversiones en bonos del Gobierno. Por otro lado, hay que resaltar que los excedentes de la CCSS realmente no son de la Institución sino que corresponden a las reservas del

Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, que en su momento se requerirá el efectivo para hacer frente a los pagos de las pensiones.

Además, en la propuesta de Solís no queda claro cómo se van a administrar el Banco de Costa Rica y el INS una vez trasladados, de manera que se asegure una adecuada rentabilidad. De manera que aún cuando la propuesta luce atractiva, genera muchas dudas respecto de su viabilidad y sobre todo no se asegura su efectividad en el logro de los objetivos propuestos, que consiste en reducir la deuda y el déficit fiscal utilizando los activos públicos, pero sin que estos salgan del dominio estatal.

5.9.2 Jhonny Alvarado y Luis Carlos Peralta

Alvarado y Peralta (1998) analizan conceptualmente los ingresos y gastos públicos, luego describen el comportamiento de la estructura tributaria del país para finalmente discutir las causas de la deuda interna. Los autores ubican a los déficit recurrentes como la principal causa de la deuda interna. Además, evidencian con distintos indicadores el marcado crecimiento que ha mostrado la deuda interna de Costa Rica en los años 1990-1996.

Los autores resaltan que la deuda interna no es un serio problema para la economía nacional. Al respecto sostienen que: “el endeudamiento interno no es un problema para la economía, ya que el gobierno acude al mercado bursátil a captar dinero que, de manera voluntaria, algunos grupos superavitarios están dispuestos a colocar en los títulos de riesgo cero en el mercado. Es decir, la deuda interna se origina por la incapacidad del Gobierno de aumentar sus ingresos corrientes, y no puede ser calificada como un problema porque al gobierno no se le exige que pague, (...), ya que el Gobierno es el único ente autorizado para emitir títulos de deuda sin límite y las personas y empresas están dispuestas a colocar sus excedentes monetarios en los títulos de deuda interna” (Alvarado y Peralta, 1998, p. 34).

Por otro lado, indican los mencionados autores que: “La deuda interna, por su propia naturaleza no es un problema, ni representa riesgo alguno ya que cualquier agente, sea una persona, una empresa o un gobierno necesita, a lo largo de su existencia, recursos financieros que no le son propios para así financiar en el presente actividades que podrá honrar con recursos del futuro” (Alvarado y Peralta, 1998, p. 47).

Apuntan los autores que se ha discutido mucho, pero no se ha definido con claridad cuál es el problema de la deuda interna; por ello no hay claridad de cuál debe ser su tamaño óptimo; tamaño que depende de las funciones que la sociedad le asigne al Estado costarricense.

Los autores también apuntan un problema administrativo que está afectando la deuda. Insisten en que “el gobierno para 1996 había estado pagando a los tenedores de deuda interna una elevada tasa de interés anual (cerca del 24.5% anual) cuando el sector bancario público está pagando a los mismos plazos (3 y 6 meses) alrededor del 15% anual) (Alvarado y Peralta, 1998, p. 58). De ahí que con solo reducir la tasa de interés (cosa que el Gobierno está en capacidad de hacer dado su carácter monopólico en este sector) se reduciría de manera significativa la presión que está ejerciendo la deuda interna sobre las finanzas públicas.

En síntesis, los autores desestiman el problema de la deuda interna, más allá de la presión que genera el pago de intereses. Además, consideran que una reingeniería financiera ayudaría de manera significativa a reducir la presión del pago de intereses. Los autores también consideran que la deuda interna no es un problema, pues el Gobierno puede endeudarse de manera prácticamente ilimitada, ya que la sociedad siempre va a estar anuente a comprar sus bonos.

Cabe indicar que aunque todo ente económico puede acudir al crédito para el desarrollo de sus actividades, este tiene límites, contrario a lo planteado por los

autores, para el caso del Gobierno. No resulta claro que el Gobierno pueda endeudarse sin límites, pues se pondría en peligro la estabilidad del sistema macroeconómico, con consecuencias negativas en la inversión, la producción y el nivel de empleo nacional.

5.9.3 Alberto di Mare

Don Alberto Di Mare, en un interesante artículo titulado “Deuda Interna: problema inexistente”⁴³, sostiene que el problema actual con la deuda interna lo constituye no el principal, sino el pago de intereses. Al respecto señala: “El pago de una tasa de interés excesiva, por serlo la deuda, desequilibra las finanzas públicas, con una carga exagerada por intereses. Esa es, actualmente, nuestra situación. Si no tuviéramos que pagar los exagerados intereses que paga el Fisco, la carga tributaria presente (...) alcanzaría holgadamente” (La Nación, 27-04-1997).

Para Di Mare la solución del problema está en dolarizar la deuda. Al respecto señala: “La solución consiste en ‘dolarizar’ la deuda interna. (...) Si dolarizamos la deuda interna, en 1998 podríamos pagar una tasa anual del 7 por ciento, en lugar del 19.5 por ciento que prevé Hacienda para la ‘colonizada’, con lo que la economía anual en los gastos de ese año sería de alrededor de ₡72,105 millones, entonces en lugar del déficit previsto de ₡62 mil millones, habría un superávit de 10,340 millones de colones” (La Nación, 27-04-97).

La propuesta de Di Mare parece estimulante y acertada. Sin embargo, esta opción no considera que efectivamente con la ‘dolarización’ la tasa de interés sería mucho más baja, pero en dólares. Moneda que no controla el país. De manera que si el sistema productivo nacional no genera las divisas necesarias y el fisco no recauda lo que requiere (en dólares) para cubrir sus rígidos gastos, el problema en vez de resolverse se agravaría con la dolarización. No obstante, la dolarización de

⁴³ Di Mare, Alberto; *Deuda Interna: problema inexistente*; En: La Nación, 27-04-1997.

la deuda le resta grados de libertad a la política económica del Gobierno Central. Particularmente impide utilizar la política fiscal en períodos de recesión económica. Además esta propuesta requiere de una gran disciplina fiscal; situación difícil de alcanzar en el país, máxime si se tiene en cuenta que ni siquiera hay claridad de cuál debe ser el tamaño óptimo del Estado, tampoco de sus funciones y menos de sus prioridades.

5.9.4 María Eugenia Trejos

Trejos (1996)⁴⁴, en un sugestivo artículo titulado “El déficit fiscal”, sostiene que el déficit es un problema inexistente. Para Trejos el déficit fiscal más que un problema es una justificación de la clase dominante para impulsar la transformación del Estado Social, pues este ya no se requiere para la reproducción del capital, en la nueva era de globalización económica.

Refiriéndose a la situación fiscal del país, Trejos afirma: “el déficit fiscal no tendría por qué existir. Técnicamente se podría operar con superávit con sólo eliminar algunos de los enormes privilegios que tienen los grandes empresarios y gobernantes en nuestro país. El déficit fiscal es así, más que un problema real de urgente solución, un problema inventado para transformar el Estado Social en un Estado acorde con el nuevo proyecto de sociedad y se presenta como el principal problema que debe ser resuelto para lograr el apoyo necesario para esta transformación. (...) El discurso sobre el déficit fiscal no es un discurso científico orientado a comprender su origen y modificar su tendencia, sino una justificación de las acciones necesarias para construir ese nuevo Estado. El déficit es la excusa para transformar el Estado” (Trejos, 1996, pp. 33-34).

⁴⁴ Trejos, María Eugenia (1996). *El déficit fiscal: un problema inventado*. EFUNA. Escuela de Economía, UNA. Costa Rica.

Trejos sostiene que el capital no tiene ideología, y más bien una de sus cualidades es su capacidad para adaptarse a distintas posturas teóricas: (...) la teoría es utilizada, no para explicar los procesos sociales, sino para justificarlos: para defender los cambios en los procesos de acumulación de capital se toma una explicación que los hace aparecer como necesarios y correctos. La teoría se convierte así en un instrumento de dichos procesos, y deja de ser un medio de comprensión de la realidad social” (Trejos, 1996:12). Más adelante, en otro apartado de su libro la autora sostiene: “(...), el capital cambia fácilmente de ideología y las perspectivas teóricas en que se sustenta. En el discurso actual se rompe con todos los principios, postulados y explicaciones que durante varias décadas se hicieron aparecer como verdaderas, no para poder explicar la realidad, sino para justificar los cambios que necesita para crecer y mantenerse como forma social dominante” (Trejos, 1996, p. 35).

En los años sesenta y setenta, con el impulso del Estado benefactor, el gasto público y el déficit fiscal crecieron de manera significativa, pero en ese entonces no se consideraron como un obstáculo en el crecimiento, sino más bien como el motor del desarrollo, al permitir el incremento en la demanda agregada. En la cita anterior Trejos afirma que con la globalización el capital ya no requiere de un Estado grande e interventor, sino más bien un Estado pequeño, donde el mercado funcione libremente. Por eso el déficit aparece como un obstáculo y no un apoyo al crecimiento.

La propuesta de Trejos tiene el mérito de ampliar la visión meramente financiera del déficit fiscal y ubicar la discusión de las finanzas públicas en un plano más global; partiendo de la visión marxista de la dinámica del modo de producción capitalista. Sin embargo, la propuesta tiene la limitación de ser difícil de instrumentalizar y por ende de cuantificar.

5.9.5 Henry Mora

En un artículo más teórico-conceptual que cuantitativo, Mora (1997) cuestiona los planteamientos que resaltan la gravedad del problema de la deuda interna en Costa Rica. Sin negar la existencia de un desequilibrio fiscal que conviene corregir, Mora considera que el problema se ha sobredimensionado y llama la atención porque el argumento de algunos pareciera que sólo busca un pretexto para facilitar la venta de activos estatales. Refiriéndose a la deuda interna del país Mora sostiene: “en este breve artículo se pretende llamar la atención sobre varias de las ideas que últimamente se han presentado a la opinión pública como verdades evidentes con las que se pretende justificar determinadas acciones y decisiones. Veremos que más bien se trata de verdades a medias y que algunas de ellas son simples falacias que deben ser reconocidas y denunciadas como tales” (Mora, 1997; En: Lizano, 1997, p. 299-300).

Mora plantea lo que él llama ocho verdades a medias sobre la deuda interna. Veamos algunas de ellas.

1. “La deuda es el problema más grave que afronta el país”. Al respecto Mora se pregunta: “¿Pero es realmente el asunto de la deuda el problema más grave que sufre el país, más que la recesión y la crisis de los sectores productivos, más que el histórico lastre del subdesarrollo, más que el atraso productivo de la economía, más que la pobreza extrema de al menos un 20% de la población, más que el deterioro de la educación y la salud pública, ...” (Mora, 1997, En: Lizano, 1997, p. 300).

Sin despreciar el problema de la deuda, Mora lo ubica en el plano macro financiero, pero descarta que pueda tener efectos negativos en la economía de las dimensiones que se ha pregonado. Los críticos de Mora lo que sostienen es que precisamente debe controlarse la deuda para liberar recursos y de esta manera enfrentar los problemas que Mora apunta.

2. “El principal problema de la deuda interna es su elevada e inmanejable magnitud”. El señor Mora compara la relación deuda/PIB de Costa Rica con la de Estados Unidos, de donde se desprende que tienen magnitudes similares. De ahí se sigue que no hay por qué alarmarse por las dimensiones de la deuda interna del país. No obstante, reconoce que la deuda interna está denominada en títulos de muy corto plazo y a altas tasas de interés, lo cual está generando un problema de flujo de caja delicado.
3. “En el pasado los costarricenses gastamos alegremente lo que no teníamos, por lo que nos llegó la hora de pagar la factura”. Según Mora con este argumento se pretende justificar que ahora todos debemos colaborar en la solución de la deuda interna. Sostiene que: “Con esta frase se pretende convencer a la población de que todos tenemos igual responsabilidad en la crisis de la deuda interna: todos nos endeudamos, todos disfrutamos del vacilón, por lo que ahora todos debemos pagar. Esto es rotundamente falso” (Mora, 1997; En: Lizano, 1997, p. 305).
4. “La privatización de importantes activos públicos es lo fundamental para disminuir el monto de la deuda y por consiguiente, para una efectiva solución”. Según Mora esta no sería una solución adecuada porque el proceso, si se hace de manera planificada y transparente, requeriría de varios años. Además, la cancelación abrupta de una parte significativa de la deuda provocaría problemas inflacionarios.

Como estrategia para atacar el problema de la deuda interna del país Mora sugiere (sin profundizar) tres aspectos, a saber:

1. Atacar el problema del flujo de caja, esto con medidas muy administrativas, como renegociar la deuda a plazos mayores, la condonación parcial de intereses, dolarización limitada de la deuda y modificar el sistema de subasta para reducir el pago de intereses.

2. Disminución sostenible del déficit fiscal: Al respecto se sugiere: “una reforma constitucional sería de la Hacienda Pública, que introduzca orden, planificación, equidad, racionalidad y austeridad en el gasto público. (...); una seria revisión de las transferencias, exenciones y subsidios que otorga el Estado a empresas y a otros sectores privilegiados” (Mora, 1997; En: Lizano, 1997, p. 307).

3. Disminución del acervo de la deuda. Para ello Mora recomienda utilizar algunos mecanismos ya sugeridos por otros Analistas, tales como la dolarización de parte de la deuda, pago de deuda a instituciones públicas con activos, venta de empresas no estratégicas y el establecimiento de un impuesto solidario, por una única vez, a los sectores de mayor poder económico. Para Mora lo importante es hacer manejable el servicio de la deuda y no tanto bajar su monto absoluto. Al respecto plantea: “Esta propuesta –ciertamente esquemática- parte del reconocimiento de que ‘hacer manejable’ el problema de la deuda no debe tener como principal objetivo reducir su saldo, digamos a la mitad tal como lo ha propuesto la ‘Comisión Lizano’, sino lograr una reducción significativa, digamos del 50%, en el costo por el pago de intereses” (Mora, 1997; En: Lizano, 1997, p. 308).

En síntesis Mora, sin negar la necesidad de introducir correctivos en la situación de las finanzas públicas, cuestiona a los Analistas quienes insisten en resaltar la gravedad del problema de la deuda interna de Costa Rica. Sin embargo, este autor termina sugiriendo para su solución, casi las mismas alternativas que han propuesto otros Analistas; salvo tal vez la venta de activos estatales, que sólo lo plantea como una opción de última instancia y que debe realizarse de una manera muy bien planificada.

5.10 Posición del Sector Empresarial

Desde hace varios años el sector empresarial costarricense ha venido manifestando su preocupación por el creciente deterioro que muestran las finanzas públicas del país. En un claro y conciso artículo publicado recientemente, Yankelewitz (2001), resume la posición del sector empresarial frente al problema de la deuda pública costarricense. Seguidamente se sintetizan los principales planteamientos del mencionado artículo.

El documento inicia resaltando que es fundamental para el país abrir un debate amplio sobre el problema de la deuda pública y que se discutan las posibles alternativas de solución. Se insiste en que el tema ha estado en la agenda nacional por muchos años y, pese a los esfuerzos realizados, no se vislumbra una propuesta clara y políticamente viable para afrontar el problema, pese a la incidencia negativa que la creciente deuda pública tiene sobre el desarrollo económico y social del país.

Yankelewitz plantea que el endeudamiento público no es malo *per se*, todo depende del uso que se haga del mismo. Al respecto, escribe: “Es importante precisar que el endeudamiento es una arma de doble filo: puede ser un instrumento de financiamiento útil y conveniente si lo que se pide prestado se invierte de manera tal que se generen los recursos necesarios para pagar los intereses y amortizar el capital o puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico, la estabilidad macroeconómico y el progreso social, cuando se abusa de su monto o se hace uso indebido de él” (Yankelewitz, 2001, p. 137).

El autor resalta que la deuda pública limita el crecimiento económico y social del país por las siguientes razones: a) Eleva las tasas de interés, ya que el Gobierno compite por captar una mayor proporción del ahorro nacional para cubrir su déficit, limitando por esa vía la inversión privada, la producción y la generación de empleos; b) Se deteriora la calidad y cantidad de los servicios públicos, pues los persistentes déficit fiscales limitan la inversión pública en esas áreas; c) Se

restringe la inversión en infraestructura, pues un alto porcentaje de los ingresos fiscales se deben dedicar al pago de intereses.

Cabe resaltar que para el caso de Costa Rica las estadísticas no muestran una relación directa entre crecimiento de la deuda pública y las tasas de interés. Tampoco se evidencia una relación inversa entre el crecimiento de la deuda y el desempeño económico del país. También hay que hacer notar que los países con poca capacidad de ahorro requiere de mayor endeudamiento público (no de menor endeudamiento, como generalmente se argumenta) para incrementar la inversión en obras de infraestructura y ofrecer más y mejores servicios públicos; elementos necesarios para elevar el desempeño productivo del país.

Según Yankelewitz la deuda del Gobierno Central se ha convertido en un círculo vicioso, pues el crecimiento de la deuda aumenta el pago de intereses y éstos aumentan el monto de la deuda. Se destaca que en el presupuesto nacional del año 2002 se dedicó cerca del 40% para pagar intereses y amortizar la deuda pública. Bajo esas condiciones es evidente que el país está frente a una bomba de tiempo y que por ello se debe analizar la situación y tomar las medidas correctivas cuanto antes.

La propuesta del sector empresarial para solucionar el problema de las finanzas públicas consta de cuatro partes, a saber: 1) incrementar los ingresos fiscales; 2) reducir el gasto y mejorar su eficiencia y eficacia, 3) disminuir el saldo de la deuda; 4) garantizar que el problema no vuelva a presentarse. En relación con el primer aspecto los empresarios proponen:

1. Aumentar los ingresos tributarios: Para ello se debe ampliar la base de los contribuyentes, universalizando los impuestos y eliminando las exoneraciones, sin necesidad de incrementar las tasas impositivas. Resaltan que elevar las tasas implica concentrar los impuestos en pocos grupos y que ello promueve la evasión.

2. Eliminación de impuestos menores: Ello permitirá reducir el costo y simplificar la administración tributaria.
3. Descentralizar la gestión de cobro: Aquí se sugiere la creación de una Agencia nacional de recaudación. Este debe ser un ente autónomo dotado de adecuados recursos humanos y materiales y que debe financiarse con un porcentaje de lo recaudado.
4. Combatir la evasión: Para ello se recomienda, “formalizar” al sector informal y así lograr que este pague el impuesto de ventas y el de renta; mejorar los controles y ofrecer incentivos para pagar impuestos, así como mejorar la fiscalización en aduanas.

En relación con el segundo aspecto (reducción y mejora en la eficiencia del gasto público) se propone:

1. Impulsar la concesión de obra pública: Considera la propuesta que esta opción no solo reduce la presión financiera del Gobierno sino, que también mejora la infraestructura nacional y ofrece servicios de calidad. No obstante, los empresarios resaltan la necesidad de revisar la ley actual de concesión de obra pública para garantizar la efectividad del marco legal y dar seguridad jurídica al inversionista.
2. Mejorar la eficiencia del gasto público: Aquí se requiere retomar la reforma del Estado, pues nada se logra si se aumentan los ingresos y el Estado continúa despilfarrando una parte importante de los recursos públicos. “El problema fundamental del gasto público radica en la calidad del mismo es decir, su eficiencia, efectividad y productividad. Lastimosamente existe gran descoordinación institucional, ausencia de planificación y además corrupción. La asignación del gasto público debe responder al

establecimiento de prioridades nacionales, con una perspectiva de mediano y largo plazo” (Yankelewitz, 2001, p. 143).

3. Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas: Establecer un mecanismo de control que le exija a las entidades públicas rendir cuentas sobre sus gastos e inversiones y la productividad de los mismos.

En relación con el tercer aspecto (reducción del saldo de la deuda) se sugiere lo siguiente:

1. Renegociar la deuda: Debido a que una parte importante de la deuda está pactada a tasas de interés altas y fluctuantes y que cerca del 40% de la deuda está a plazos menores de un año, es necesario renegociar dicha deuda, buscando plazos más largos y tasas de interés inferiores. Se considera inaceptable que los títulos del Gobierno, que son los más rentables, paguen los más altos rendimientos del mercado, representando un costo financiero excesivo e injustificado.
2. Condonación de una parte de la deuda: Aún cuando se reconoce que no hay mucho margen de acción, los empresarios proponen condonar parte de la deuda de algunos entes públicos, siempre que esto no afecte su normal funcionamiento.
3. Venta de activos: Respecto de este tema se indica que debe discutirse qué tipo de Estado quiere y puede mantener el país y a partir de aquí definir en qué actividades debe estar y en cuáles no. Se insiste en que los recursos generados con la venta de activos deben dedicarse exclusivamente en reducir la deuda pública.

En relación con el último aspecto (evitar que el problema vuelva a aparecer) se plantea:

1. Divulgar la información sobre deuda: Se recomienda que el Ministerio de Hacienda publique mensualmente las cifras sobre deuda (colocaciones, amortización, pago de intereses) con el fin de que la opinión pública pueda actuar como fiscalizador.
2. Aprobar ley para limitar el déficit: Aquí se sugiere legislar para evitar cubrir parte del gasto corriente con endeudamiento. “Para que el círculo vicioso de la deuda no vuelva a generarse, es indispensable garantizar el cumplimiento del precepto constitucional que establece que los gastos corrientes se financian con ingresos corrientes, incluyendo dentro de los gastos corrientes el pago de los intereses de la deuda pública” (Yankelewitz, 2001, p. 146-147).

La propuesta de Yankelewitz es coherente y resalta elementos de gran consenso nacional, pero deja de lado algunos aspectos que conviene mencionar. En primer lugar, se opone al aumento en las tasas impositivas, centrando la búsqueda de una mayor recaudación en el aumento de nuevos contribuyentes y productos. La carga tributaria en Costa Rica es relativamente baja, comparada con países de similar nivel de desarrollo económico. De manera que un incremento de la carga tributaria debe venir tanto del aumento de la base impositiva como del aumento de algunas tasas, además del control de la evasión y las exenciones. En segundo lugar, los empresarios visualizan el gasto del Gobierno estrictamente como un instrumento en favor del sector productivo, y que facilitando el bienestar de éstos es como se alcanza el bienestar de toda la población. Pero este planteamiento deja de lado el “efecto distributivo” de la política fiscal. En tercer lugar la propuesta no se refiere a la política de incentivos y de exoneraciones que caracterizan la estructura tributaria nacional, la cual le resta equidad y transparencia al sistema. En cuarto lugar, esta propuesta, al pretender limitar de manera constitucional el tamaño del déficit fiscal, le está impidiendo al

Gobierno de turno utilizar la política fiscal como un instrumento anticíclico para reactivar la economía en periodos de recesión económica.

5.11 Administración Rodríguez Echeverría

La Administración del Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), tuvo de inicio la ventaja de que en ese período se rompió el “ciclo político” del déficit fiscal⁴⁵. En los años anteriores de 1998, con el cambio de Gobierno, los déficit fiscales se incrementaban por el manejo político que ejercía el Gobierno de turno en su último año en el poder. Esta situación logró evitarse por acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, dada la gravedad del problema en esos años y la seriedad con que las autoridades económicas del momento asumieron la situación. Además, al final de la Administración Figueres se aprobó iniciar el proceso de cambio de deuda interna por deuda externa, también se aprobó la condonación de parte de la deuda que el Gobierno Central tenía con algunas instituciones públicas. El Ministerio de Hacienda ya había iniciado el proceso de reingeniería financiera, buscando colocar la deuda pública a mayores plazos y menores tasas de interés. De modo que el nuevo Ministro de Hacienda Leonel Baruch, se encontró en 1998 con una situación financiera que se podría calificar de manejable, aunque vulnerable.

En esta Administración se logró la estandarización de los títulos de deuda pública, homologando plazos, tasas de interés y montos; lo cual permitió una mayor liquidez de los títulos en el mercados bursátil, contribuyendo a mejorar la administración del flujo de caja de la Tesorería Nacional y a fomentar el desarrollo del mercado de capitales en el país. También se logra mejorar la gestión de la deuda pública al programar la subasta de títulos de manera conjunta con el Banco

⁴⁵ En 1998 el déficit fiscal fue de 2.47% del PIB, manteniendo la tendencia sostenida a la baja que inició en 1994, cuando el déficit fiscal fue de 5.15% del PIB.

Central. Asimismo, se colocaron más de \$1000 millones de bonos en el exterior que se utilizaron para sustituir parte de la deuda interna.

Adicionalmente en la Administración Rodríguez se lograron utilizar recursos disponibles del PAE III para amortizar parte de la deuda interna. Con la aprobación de la Ley 7901 del 3 de agosto de 1999 se autorizó el uso de \$160 millones de recursos disponibles del PAE III para disminuir el saldo de la deuda interna. “Así, en 1999 se destinaron \$89.4 millones para pagar obligaciones al BCCR y atender vencimientos de la deuda interna del Gobierno, mientras que los restantes \$70.6 millones fueron utilizados en el año 2000 para financiar parte de los vencimientos de la deuda de los primeros cinco meses del año” (Asamblea Legislativa, 2001, p.60).

Cabe recordar que con la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, aprobada en 1995, se dispuso que el Gobierno debía documentar la deuda con el ente emisor. Las condiciones bajo las cuales se debía llevar a cabo esta documentación se establecieron a principios de 1998 y en el año 1999 se formalizó la entrega de bonos del Gobierno al Banco Central por 250 mil millones de colones. Sin embargo, esta deuda se empezó a pagar por adelantado y de hecho al 31 de enero del año 2001 el Gobierno Central ya había cancelado la totalidad de la deuda documentada con el ente emisor (Idem, p. 61).

En la Administración Rodríguez se aprobaron una serie de leyes que contribuyeron en la búsqueda del equilibrio de las finanzas públicas. Entre ellas se pueden citar la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, entre otros.

Aunque se deben reconocer los avances en la búsqueda del equilibrio de las finanzas públicas en la Administración Rodríguez, no se logró impulsar una priorización ni un control efectivo del gasto público. Por ello siguieron apareciendo

los déficit fiscales y la deuda interna siguió creciendo. De hecho en diciembre del año 2000 el entonces Ministro de Hacienda, Leonel Baruch insistía en la gravedad del problema fiscal del país⁴⁶. Para Baruch la deuda tiene su origen en los déficit fiscales recurrentes que ha experimentado Costa Rica por muchos años. Considera el especialista que la carga tributaria del país es inferior al 13% y que eso es insuficiente comparado con otros países de similar nivel de desarrollo económico.

En relación con el gasto público, Baruch insiste en resaltar su inflexibilidad, pues cerca del 90% de las partidas de gasto tienen destino específico; además de que el pago de intereses representa cerca de una tercera parte de los ingresos fiscales. Si bien en la mayor parte de la década de los años noventa el Gobierno Central mostró un superávit primario, es el pago de intereses el que genera un déficit fiscal significativo. El Ministro Baruch opina que: “los esfuerzos hechos por el Ministerio de Hacienda no son suficientes, y que aún existe un problema de enormes proporciones, no solo por la fragilidad que le imprime a la estabilidad macroeconómica del país, sino principalmente, por los recursos que el servicio de esta deuda obliga a sustraer de la atención de otros proyectos con mayor rentabilidad social” (Asamblea Legislativa, 2001, p.87).

Ante esta situación de creciente endeudamiento, en la Sesión número 64 del 12 de setiembre del año 2000 el Plenario de la Asamblea Legislativa aprobó la creación de una Comisión Mixta Especial para que estudiara los problemas sobre la deuda pública y propusiera soluciones por medio de un programa integral de largo plazo.

La Comisión Mixta fue prolífera en la generación y sistematización de documentos que plantean la situación de las finanzas públicas. Particularmente documentos donde se sintetizan las posiciones de las diversas personas quienes

⁴⁶ Ver Acta No.5 de la Comisión Mixta, del 14 de diciembre de 2000. Un resumen de esta intervención aparece en: **Asamblea Legislativa, Comisión Mixta**, Mimeo, 2001, pp. 81-87.

fueron convocadas para plantear su punto de vista ante este órgano. Dicha Comisión Mixta logró ampliar y afinar el diagnóstico sobre la situación de la finanzas públicas del país así como encauzar y mantener viva la preocupación y la discusión sobre el tema de las finanzas públicas. Sin embargo, esta Comisión no dio como fruto una propuesta que culminara en ley de la República que diera una solución integral al problema de las finanzas públicas del país.

Aún cuando se lograron avances significativos en la búsqueda del equilibrio financiero, en la Administración Rodríguez, el problema siguió latente y el gobierno continuó insistiendo en la gravedad de la situación. Por ello al final de esta Administración el entonces Ministro de Hacienda Alberto Dent (sucesor de Baruch) nombró una Comisión de Exministros de Hacienda⁴⁷ para que analizara la situación e hiciera una propuesta de solución.

La Comisión de Exministros presentó su Informe⁴⁸ el 4 de abril del 2002, justo un mes antes de que el Presidente Rodríguez dejara el poder. El Informe de esta Comisión es amplio en el diagnóstico e incluye una proyección pasiva de los principales indicadores de las finanzas públicas para el periodo 2002-2006, donde se resalta el creciente deterioro de la situación y la necesidad de tomar medidas correctivas. El Informe sugiere llevar a cero del déficit del Gobierno Central en el año 2006, para lo cual se incluye una cantidad abundante de recomendaciones. Entre estas recomendaciones conviene resaltar las siguientes:

1. En relación con el gasto público: Eliminar los destinos específicos creados por ley, para así reducir la rigidez y el carácter automático del crecimiento del gasto; lograr mayor eficiencia y eficacia en el gasto público; controlar los disparadores del gasto y brindar mayor difusión.

⁴⁷ Esta Comisión estuvo integrada por Albert Dent (coordinador), Leonel Baruch, Francisco de Paula Gutiérrez, Bernal Jiménez Monge, Rodolfo Méndez Mata, Thelmo Vargas Madrigal y Federico Vargas Peralta.

⁴⁸ El documento, titulado *Agenda de transformación fiscal para el desarrollo*, posteriormente fue publicado en: **Revista Parlamentaria**, Vol. 10, No. 3, diciembre de 2002, pp. 51-93.

2. En relación con los ingresos: En el impuesto sobre la renta sugiere pasar de concepto de renta territorial a renta mundial y de renta cedular a renta global. En ventas recomienda pasar del impuesto de ventas al impuesto al valor agregado (IVA). Respecto del combate a la evasión se recomienda crear una Agencia Nacional de Recaudación Tributaria, como órgano de desconcentración máxima.
3. En relación con la deuda pública: la Comisión recomienda implementar la condonación de parte de la deuda en poder de instituciones públicas, continuar el proceso ya iniciado de reingeniería financiera para sustituir deuda de corto plazo por deuda a largo plazo. Con las llamadas pérdidas del Banco Central la Comisión propone considerar las colocaciones de bonos de estabilización monetaria como parte de la deuda y en ese sentido sugiere evitar el crecimiento desproporcionado de dichas colocaciones, guardando el desempeño de la política monetaria.

El diagnóstico que hace la Comisión de Exministros sobre la situación fiscal del país es amplio y consistente y las recomendaciones para abordar el problema parecen apuntar en la dirección correcta. Sin embargo, no se profundizan temas como la equidad y la incidencia tributaria y económica de la estrategia propuesta. Surge además la duda sobre el grado de viabilidad de las recomendaciones de política que aparecen en el informe. Finalmente este fue entregado al nuevo presidente, Abel Pacheco, constituyendo la base de la estrategia fiscal de la nueva administración.

5.12 Administración Pacheco de la Espriella

En el tema fiscal, la Administración del Dr. Abel Pacheco (2002-2006) heredó el informe de la Comisión de Exministros de Hacienda, así como el compromiso de seguir avanzando en la reforma fiscal de largo plazo o reforma integral de las finanzas públicas. La nueva administración, en los primeros meses de gobierno y con base en el Informe presentado por dicha Comisión, formuló un voluminoso proyecto de ley, denominado Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal. Proyecto que fue trasladado a la Asamblea Legislativa, donde se nombró una nueva Comisión Mixta (diputados y representantes de la sociedad civil) para analizar y tramitar la nueva propuesta.

Esta Comisión Mixta decidió dividir el trabajo en dos partes: Primero, plantear soluciones de corto plazo y segundo establecer una reforma integral que ofreciera soluciones permanentes al problema de las finanzas públicas del país. La labor de la Comisión respecto del primer aspecto podría calificarse de efectiva, pues entre agosto y diciembre del año 2002 definió y logró la aprobación en el Plenario de la Asamblea Legislativa de la Ley de Contingencia Fiscal. Esta ley, que tuvo aplicación solamente en el año 2003, estableció una mejora fiscal de 100 mil millones de colones, de los cuales 60 mil millones correspondían a nuevos ingresos y 40 mil millones correspondían a control del gasto. Respecto de los gastos, básicamente se estableció un límite máximo de crecimiento del presupuesto de los entes públicos del 7%, salvo contadas excepciones. Referente a los ingresos se fijaron sobretasas al impuesto sobre la renta, a los tributos que pagan los vehículos de lujo (con valor superior a siete millones), a los traspasos de bienes, a los casinos, a las casas de apuestas y a la banca "off shore". También se estableció una amnistía tributaria de dos meses que permitía a los contribuyentes morosos cancelar sus deudas fiscales perdonando intereses, multas y sanciones.

En el segundo aspecto la Comisión ha sido menos exitosa, pues si bien dictaminó un informe de mayoría, donde se plantea una propuesta de reforma integral, esta no ha tenido suficiente aceptación ni por el resto de los Diputados ni por el público en general. La propuesta plantea pasar del impuesto de ventas al impuesto al valor agregado; en renta sugiere pasar de la renta territorial a renta mundial y de renta cedular a renta global. El principal foco de crítica es que la propuesta es sumamente compleja y no parece ser una opción equitativa, donde efectivamente pague más quien posee mayor capacidad económica.

Si bien la aprobación de la reforma fiscal aparece como un tema prioritario para el Poder Ejecutivo, lo cierto es que no se ha logrado un consenso a nivel de los distintos partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, razón por la cual la discusión camina a paso muy lento y el problema sigue sin resolverse.

Cabe resaltar que la presente Administración ha seguido insistiendo en la gravedad del problema. El primer Ministro de Hacienda de la Administración Pacheco, Jorge Walter Bolaños, planteaba a finales del año 2002: “En medio de la crisis latinoamericana y el riesgo cada vez más cercano que tenemos del contagio financiero, considero una obligación prioritaria como Ministro de Hacienda insistir, una y otra vez, ante la ciudadanía sobre la gravedad de la situación fiscal que enfrentamos y la urgencia de actuar antes de que sea demasiado tarde” (Bolaños, 2002, p. 23). Pero recuérdese que desde 1996 la Comisión Lizano había dicho lo mismo: “debemos actuar cuanto antes, mañana puede ser muy tarde”. Sin embargo, ya han pasado casi ocho años y aún no ha sido demasiado tarde.

Apunta el señor Bolaños problemas como la inflexibilidad del gasto público, la insuficiente inversión pública, pues cerca del 91% del presupuesto corresponde a gastos fijos; así como el peso creciente del servicio de la deuda. Insiste que si la deuda sigue creciendo se limitarán cada vez más las posibilidades de inversión pública en capital humano y en obras de infraestructura, además de ponerse en peligro la estabilidad macroeconómica del país. También llama la atención porque

la deuda creciente aumenta las tasas de interés, afectando el denominado “riesgo país” y la inversión privada.

Por otro lado, afirma el señor Bolaños que: “Históricamente todos nosotros en Costa Rica nos hemos acostumbrado a satisfacer las necesidades de la población con estándares de país desarrollado y hemos mantenido nuestros ingresos a un nivel de país subdesarrollado. Nuestro reto, nuestra oportunidad, nuestra luz de esperanza, radica –a mi juicio- en que podamos aceptar con hidalguía que todos nosotros tenemos una dosis de culpa en la creación de este problema y que ello nos permitirá llegar a las soluciones de una manera justa, cristalina, equitativa, en democracia” (Bolaños, 2002, p. 25).

Contrario a lo planteado por el Ministro Bolaños, hay que reconocer que no toda la población costarricense tiene la misma dosis de culpa por el problema fiscal, pues no todos han tomado las determinaciones y particularmente no todos se han visto beneficiados en igual medida por las decisiones fiscales que han tomado (o dejado de tomar) los gobiernos de turno. Los que menos han pagado teniendo capacidad para hacerlo son los que hoy deberían asumir con hidalguía su cuota de responsabilidad, para así seguir fortaleciendo la democracia que se vive en este país.

Por otro lado, también hay que indicar que la tasa de interés no ha crecido, como planteaba el señor Ministro. Tampoco se vislumbra una crisis financiera en la región. El indicador de “riesgo país” más bien ha mejorado, lo cual se refleja en las colocaciones de bonos soberanos a menores tasas de interés y la alta demanda que han tenido estos títulos valores. De manera que el panorama de las finanzas públicas del país no parece tan delicado como lo han venido planteando las autoridades de Gobierno, aunque si vulnerable a cambios externos, por lo que requiere de un manejo cuidadoso.

5.13. Síntesis del capítulo

En resumen, después de analizar la visión de distintos gobiernos y de diferentes Analistas sobre la deuda interna conviene resaltar los siguientes aspectos:

1. El problema del desequilibrio fiscal del país no es nuevo, sino que ha existido por muchos años, incluso décadas.
2. El saldo de la deuda interna ha venido creciendo, particularmente desde la década de los años ochenta, por la acumulación recurrente de déficit fiscales. Situación que se agravó en los años noventa. También ha crecido y de manera aún más significativa, el pago por intereses.
3. El endeudamiento en sí mismo no es negativo. Todo depende de que el uso de esos fondos generen los recursos necesarios para en el futuro cubrir los respectivos intereses y el principal de la deuda.
4. El Gobierno se está viendo afectado por el creciente pago que ha experimentado el servicio de la deuda interna, aún cuando el de la deuda externa se ha venido reduciendo.
5. Las posiciones acerca de la gravedad del problema de la deuda interna del país son variadas. Estos van desde las más extremas que plantean que el problema es grave y que nos llevará a una crisis si no se toman medidas de manera urgente, hasta las que consideran que el problema es inexistente. Entre estos dos extremos se ubican distintas posiciones, unas más cercanas y otras más alejadas de las posiciones fatalistas.
6. Ninguna de las posiciones parece contener la verdad absoluta y más bien se mantiene la incertidumbre respecto de cuál es la gravedad real

de la situación. Cabe resaltar que los años han seguido corriendo, la deuda continuó creciendo y la crisis fiscal no ha llegado, más bien pareciera alejarse, pues la inflación se ha mantenido estable, las tasas de interés nominales han tendido a la baja y la producción nacional ha permanecido en niveles aceptables.

VI. ANALISIS DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN COSTA RICA

Con base en el planteamiento metodológico de Talvi y Végh (2000), descrito en el apartado anterior, a continuación se presenta un análisis de la sostenibilidad fiscal en Costa Rica, proyectado a los próximos 20 años. Este análisis se hace considerando tres variables distintas, a saber:

1. La deuda interna del Gobierno Central
2. La deuda del Sector Público Consolidado (Gobierno Central y Banco Central)
3. La deuda pública total (deuda interna más deuda externa).

En los tres casos se parte de la relación deuda/PIB existente a finales del año 2002, según las estadísticas del Banco Central de Costa Rica (ver datos en el anexo 1).

Como se mencionó anteriormente, la viabilidad fiscal depende en lo fundamental de las siguientes variables:

1. El saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB al final del año base (b_{t-1}).
2. El superávit primario como porcentaje del PIB (S_t)⁴⁹.
3. La tasa de interés real promedio de la deuda pública (r).
4. La tasa de crecimiento del PIB (θ).

La proyección de la relación deuda/PIB a partir del año 2002 se realiza utilizando la ecuación (3) del capítulo III, esto es:

$$b_t = ((1+r)/(1+\theta))b_{t-1} - S_t; \quad (3)$$

⁴⁹ Nótese que si se parte de una deuda pública, se requiere necesariamente que se genere un superávit primario para que esa deuda pueda ser sostenible en el tiempo; de lo contrario crecerá indefinidamente.

En la ecuación anterior el periodo, (t-1) corresponde al año 2002.

Con esta información se simulan diferentes escenarios con distintos valores de S_t , r y θ . El objetivo es determinar cuáles simulaciones constituyen una política fiscal sostenible y cuáles no. El análisis se plantea de esa manera, ya que no se conoce con certeza el nivel que tendrán estas variables en los próximos años.

Por otro lado, el indicador de sostenibilidad fiscal (I_t^*), se calcula utilizando la ecuación 12 del capítulo III, a saber:

$$I_t^* = ((r - \theta)/(1 + \theta))b_{t-1} - S_t \quad (12)$$

Los resultados obtenidos con las simulaciones se presentan a continuación.

6.1 Simulación de la sostenibilidad de la Deuda Interna del Gobierno Central

Según datos del Banco Central, la relación entre la deuda interna del Gobierno Central de Costa Rica y la producción nacional (deuda/PIB) fue de 28.6% en diciembre de 2002. Con base en esa información y utilizando la ecuación (3), se calcula la relación deuda/PIB para los próximos 20 años (2003-2023)⁵⁰, asumiendo que r y θ se mantienen constantes a lo largo de los 20 años y se simula para diferentes valores de S_t .

⁵⁰ Blanchard (2000) sugiere hacer este tipo de proyecciones a 3 o máximo 5 años, pero no en periodos más largos. Esto debido a la poca certeza que se tiene acerca del comportamiento de S_t , r y θ en el futuro. En el presente estudio nos atrevemos a hacer proyecciones a 20 años, concientes de que las condiciones económicas pueden cambiar radicalmente (en cualquier dirección) en un periodo tan largo. Por ello se sugiere tomar los resultados con cautela.

Específicamente, en la ecuación se utilizan los siguientes valores para las variables en cuestión:

b_{t-1}	0,286
S_t	(-0,03,...,0,03)
r	0,07
Θ	0,03

Se utiliza $r = 0,07$ porque en los últimos años la tasa de interés real promedio de los títulos de la deuda interna del Gobierno Central han rondado entre 7 y 8 por ciento (más adelante se presentan simulaciones que consideran otros niveles de tasas de interés).

La tasa de crecimiento de la producción nacional se ubica en un 3%. Si bien esta fue un poco más alta en el pasado (4,5% promedio en la década de los noventa), en los últimos años ha sido baja (inferior al 3% entre 2000-2002) y no se prevé un crecimiento significativo en los próximos años, por lo que se consideró razonable trabajar con ese monto (más adelante también se presentan simulaciones que contemplan otros valores para la tasa de crecimiento de la producción nacional).

El superávit primario (S_t) se ubica entre menos tres y tres por ciento, por considerar que este en un rango factible de alcanzar en la realidad costarricense. Hay que contemplar que S_t incluye los ingresos públicos generados por la creación de dinero, también incluye los pagos de interés real sobre la deuda.

En el cuadro 15 se presentan los resultados obtenidos con la simulación. Como se muestra en este cuadro y bajo el supuesto de que las tasas de interés real promedio y la tasa de crecimiento del PIB se mantienen constantes a lo largo de los próximos 20 años ($r=7\%$, $\theta=3\%$) y generando un superávit primario del 3%

Cuadro 15
PROYECCION DE LA DEUDA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO COMO % DEL PIB

SUPUESTOS

Saldo de la deuda a diciembre de 2002	59,2%	1,03883495
=		$bt = ((1+r)/(1+O))^*bt-1 -$
Tasa de interés real (r= 7%)	7,0%	S
Tasa de crecimiento del PIB (O=3%)	3,0%	

superavit primario

año	3%	2%	1%	0%	-1%	-2%	-3%
2002	59,2%	59,2%	59,2%	59,2%	59,2%	59,2%	59,2%
2003	58,5%	59,5%	60,5%	61,5%	62,5%	63,5%	64,5%
2004	57,8%	59,8%	61,8%	63,9%	65,9%	68,0%	70,0%
2005	57,0%	60,1%	63,3%	66,4%	69,5%	72,6%	75,7%
2006	56,2%	60,5%	64,7%	68,9%	73,2%	77,4%	81,7%
2007	55,4%	60,8%	66,2%	71,6%	77,0%	82,4%	87,8%
2008	54,6%	61,2%	67,8%	74,4%	81,0%	87,6%	94,2%
2009	53,7%	61,6%	69,4%	77,3%	85,2%	93,0%	100,9%
2010	52,8%	61,9%	71,1%	80,3%	89,5%	98,6%	107,8%
2011	51,8%	62,3%	72,9%	83,4%	93,9%	104,5%	115,0%
2012	50,8%	62,8%	74,7%	86,7%	98,6%	110,5%	122,5%
2013	49,8%	63,2%	76,6%	90,0%	103,4%	116,8%	130,2%
2014	48,7%	63,7%	78,6%	93,5%	108,4%	123,4%	138,3%
2015	47,6%	64,1%	80,6%	97,1%	113,7%	130,2%	146,7%
2016	46,5%	64,6%	82,8%	100,9%	119,1%	137,2%	155,4%
2017	45,3%	65,1%	85,0%	104,8%	124,7%	144,5%	164,4%
2018	44,0%	65,7%	87,3%	108,9%	130,5%	152,2%	173,8%
2019	42,8%	66,2%	89,7%	113,1%	136,6%	160,1%	183,5%
2020	41,4%	66,8%	92,2%	117,5%	142,9%	168,3%	193,7%
2021	40,0%	67,4%	94,7%	122,1%	149,5%	176,8%	204,2%
2022	38,6%	68,0%	97,4%	126,8%	156,3%	185,7%	215,1%
2023	37,1%	68,6%	100,2%	131,8%	163,3%	194,9%	226,5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central

del PIB, el Gobierno Central lograría reducir la deuda interna, la cual se pagaría totalmente en el año 2015. Si el superávit fuera de un 2% del PIB la deuda interna podría ser cancelada en su totalidad alrededor del año 2024 (ver cuadro 15). Pero si el superávit primario es de apenas un uno por ciento de la producción nacional o inferior, la relación deuda/PIB seguirá creciendo a medida que pasa el tiempo, siendo este crecimiento mayor cuanto más grande sea el déficit primario, evidenciando una tendencia de la deuda interna no sostenible en el largo plazo.

Si las finanzas públicas se equilibran, de manera que no se produce superávit primario ($S_t = 0\%$), la relación deuda interna a producción nacional más que se duplicaría en 20 años, al pasar de 28,6% en el 2002 a 61,3% en el 2022. Si se genera un déficit del uno por ciento la relación deuda/PIB se duplicaría alrededor del año 2013. Si el déficit primario fuera del 3%, la relación deuda/PIB alcanzaría un 66,3% en el año 2010.

En síntesis, con una relación deuda/PIB del 28,6%, con una tasa de interés real de 7% y con una tasa de crecimiento del 3%, el país tendría que generar un superávit primario de al menos un 1,5% del PIB para lograr que la relación deuda/PIB no crezca. Cabe resaltar que, en promedio, el superávit primario efectivo que mostró el país en los últimos cinco años es inferior al uno por ciento del PIB. Es decir, el superávit originado es insuficiente para lograr la sostenibilidad de la deuda interna del país.

En el cuadro 16 se presentan los resultados de la simulación del indicador de viabilidad fiscal. Este indicador se calcula a partir de la ecuación 12 mencionada anteriormente. Los resultados obtenidos son consistentes con los del cuadro 15. Para un superávit primario de 2 ó 3 por ciento del PIB el indicador es negativo, demostrando que no se viola la restricción presupuestaria intertemporal del Gobierno y que por tanto la política fiscal es sostenible. Sin embargo el Gobierno podría estar subutilizando los recursos (gastando menos o cobrando

Cuadro 16

INDICADOR DE VIABILIDAD FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL DE COSTA RICA

Supuestos:

Saldo de la deuda a diciembre de 2002 =		28,6%
Tasa de interés real =		7,0%
Tasa de crecimiento del PIB =		3,0%
$It = ((r-o)/(1+o))^*bt-1 - St =$	0,039	*bt-1 - St

año	superávit primario						
	0,03	0,02	0,01	0	-0,01	-0,02	-0,03
2002	-1,89%	-0,89%	0,11%	1,11%	2,11%	3,11%	4,11%
2003	-1,96%	-0,92%	0,11%	1,15%	2,19%	3,23%	4,27%
2004	-2,04%	-0,96%	0,12%	1,20%	2,28%	3,36%	4,44%
2005	-2,12%	-1,00%	0,12%	1,25%	2,37%	3,49%	4,61%
2006	-2,20%	-1,04%	0,13%	1,29%	2,46%	3,62%	4,79%
2007	-2,29%	-1,08%	0,13%	1,34%	2,55%	3,76%	4,97%
2008	-2,37%	-1,12%	0,14%	1,40%	2,65%	3,91%	5,17%
2009	-2,47%	-1,16%	0,14%	1,45%	2,76%	4,06%	5,37%
2010	-2,56%	-1,21%	0,15%	1,51%	2,86%	4,22%	5,58%
2011	-2,66%	-1,25%	0,16%	1,56%	2,97%	4,38%	5,79%
2012	-2,77%	-1,30%	0,16%	1,63%	3,09%	4,55%	6,02%
2013	-2,87%	-1,35%	0,17%	1,69%	3,21%	4,73%	6,25%
2014	-2,98%	-1,40%	0,17%	1,75%	3,33%	4,91%	6,49%
2015	-3,10%	-1,46%	0,18%	1,82%	3,46%	5,10%	6,75%
2016	-3,22%	-1,52%	0,19%	1,89%	3,60%	5,30%	7,01%
2017	-3,35%	-1,57%	0,20%	1,97%	3,74%	5,51%	7,28%
2018	-3,48%	-1,64%	0,20%	2,04%	3,88%	5,72%	7,56%
2019	-3,61%	-1,70%	0,21%	2,12%	4,03%	5,94%	7,86%
2020	-3,75%	-1,77%	0,22%	2,21%	4,19%	6,18%	8,16%
2021	-3,90%	-1,83%	0,23%	2,29%	4,35%	6,42%	8,48%
2022	-4,05%	-1,91%	0,24%	2,38%	4,52%	6,66%	8,81%
2023	-4,21%	-1,98%	0,25%	2,47%	4,70%	6,92%	9,15%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

muchos impuestos), ya que el indicador no solo toma valores negativos, sino que estos se alejan marcadamente de cero.

Por otro lado, con un superávit primario de apenas un uno por ciento del PIB el indicador ya no es sostenible, pues si bien toma valores cercanos a cero, es positivo y tiende a crecer levemente. Si el superávit es cero o si más bien se genera un déficit primario, el indicador es positivo y marcadamente creciente, evidenciando insostenibilidad de la política fiscal seguida por el gobierno.

6.2 Simulación de la sostenibilidad de la deuda del Sector Público Consolidado

El segundo nivel de análisis lo constituye la deuda del sector público consolidado, donde se incluye la deuda del Gobierno Central más la del Banco Central. En este caso la simulación se realizó tomando como base los siguientes valores:

b_{t-1}	0,397
S_t	(-0,03,...,0,03)
r	0,07
θ	0,03

Estos son los mismos datos de la simulación de la deuda del Gobierno Central, excepto b_{t-1} , que ahora toma el valor de 39,7%, que era el valor de la relación entre la deuda consolidada y la producción nacional existente a finales del año 2002 (ver información en el anexo).

Los resultados de la proyección de la relación deuda consolidada a producción nacional (deuda/PIB) aparecen en el cuadro 17. Se observa en dicho cuadro que si las finanzas públicas logran generar un superávit primario de tres o

Cuadro 17

PROYECCION DE LA DEUDA CONSOLIDADA DEL SECTOR PUBLICO COMO % DEL PIB**SUPUESTOS**

Saldo de la deuda a diciembre de 2002=	39,7%	1,038835
Tasa de interés real	= 7,0%	$bt = ((1+r)/(1+O))^*bt-1 - S$
Tasa de crecimiento del PIB	= 3,0%	

superávit primario

año	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
2002	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%
2003	44,2%	43,2%	42,2%	41,2%	40,2%	39,2%	38,2%
2004	49,0%	46,9%	44,9%	42,8%	40,8%	38,8%	36,7%
2005	53,9%	50,7%	47,6%	44,5%	41,4%	38,3%	35,2%
2006	59,0%	54,7%	50,5%	46,2%	42,0%	37,8%	33,5%
2007	64,2%	58,8%	53,4%	48,0%	42,6%	37,2%	31,8%
2008	69,7%	63,1%	56,5%	49,9%	43,3%	36,7%	30,1%
2009	75,4%	67,6%	59,7%	51,8%	44,0%	36,1%	28,2%
2010	81,4%	72,2%	63,0%	53,8%	44,7%	35,5%	26,3%
2011	87,5%	77,0%	66,5%	55,9%	45,4%	34,9%	24,3%
2012	93,9%	82,0%	70,1%	58,1%	46,2%	34,2%	22,3%
2013	100,6%	87,2%	73,8%	60,4%	47,0%	33,6%	20,2%
2014	107,5%	92,6%	77,6%	62,7%	47,8%	32,9%	17,9%
2015	114,7%	98,2%	81,7%	65,1%	48,6%	32,1%	15,6%
2016	122,1%	104,0%	85,8%	67,7%	49,5%	31,4%	13,2%
2017	129,9%	110,0%	90,2%	70,3%	50,5%	30,6%	10,8%
2018	137,9%	116,3%	94,7%	73,0%	51,4%	29,8%	8,2%
2019	146,3%	122,8%	99,3%	75,9%	52,4%	28,9%	5,5%
2020	154,9%	129,6%	104,2%	78,8%	53,4%	28,1%	2,7%
2021	164,0%	136,6%	109,2%	81,9%	54,5%	27,2%	-0,2%
2022	173,3%	143,9%	114,5%	85,1%	55,6%	26,2%	-3,2%
2023	183,1%	151,5%	119,9%	88,4%	56,8%	25,2%	-6,3%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central

incluso de dos por ciento del PIB, se alcanzaría una reducción en la relación deuda/PIB a medida que pasan los años. Pero si el superávit generado es igual o inferior al uno por ciento de la producción, la relación deuda/PIB muestra un comportamiento creciente, evidenciando que la política fiscal se torna insostenible. Si las finanzas públicas fueran equilibradas ($S_t = 0$), la relación deuda/PIB crecería sostenidamente al pasar de 39,7% en el 2002 a 88,4% en el 2023. El crecimiento sería mayor cuanto más grande sea el déficit primario (ver cuadro 17).

Por otro lado, en el cuadro 18 aparecen los resultados de la simulación del indicador de viabilidad fiscal para el sector público consolidado. La información del cuadro 18 muestra que si se genera un superávit igual o superior al dos por ciento del PIB, el indicador resultante es negativo, evidenciando sostenibilidad de la política fiscal. Sin embargo, cuando el superávit es de uno por ciento del PIB o inferior, el indicador es positivo demostrando que la política fiscal se vuelve insostenible.

6.3 Simulación de la sostenibilidad de la Deuda Pública Total

La deuda pública total incluye la deuda interna del Gobierno Central, la deuda pública externa más la deuda del Banco Central de Costa Rica.

En este caso, al igual que en los anteriores, los cálculos se realizaron utilizando las ecuaciones 3 y 12 ya mencionadas. Concretamente las simulaciones se hicieron tomando como base los siguientes datos:

b_{t-1}	0,592
S_t	(-0,03,...,0,03)
r	0,07
Θ	0,03

Cuadro 18

INDICADOR DE VIABILIDAD FISCAL DE LA DEUDA CONSOLIDADA DE COSTA RICA

Supuestos:

Saldo de la deuda a diciembre de 2002 = 39,7%

Tasa de interés real = 7,0%

Tasa de crecimiento del PIB = 3,0%

 $It = ((r-o)/(1+o))^*bt-1 - St = 0,039$

año	Superávit						
	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
2002	4,54%	3,54%	2,54%	1,54%	0,54%	-0,46%	-1,46%
2003	4,72%	3,68%	2,64%	1,60%	0,56%	-0,48%	-1,51%
2004	4,90%	3,82%	2,74%	1,66%	0,58%	-0,49%	-1,57%
2005	5,09%	3,97%	2,85%	1,73%	0,61%	-0,51%	-1,63%
2006	5,29%	4,12%	2,96%	1,80%	0,63%	-0,53%	-1,70%
2007	5,49%	4,28%	3,08%	1,87%	0,66%	-0,55%	-1,76%
2008	5,71%	4,45%	3,19%	1,94%	0,68%	-0,58%	-1,83%
2009	5,93%	4,62%	3,32%	2,01%	0,71%	-0,60%	-1,90%
2010	6,16%	4,80%	3,45%	2,09%	0,73%	-0,62%	-1,98%
2011	6,40%	4,99%	3,58%	2,17%	0,76%	-0,65%	-2,05%
2012	6,65%	5,18%	3,72%	2,26%	0,79%	-0,67%	-2,13%
2013	6,91%	5,39%	3,86%	2,34%	0,82%	-0,70%	-2,22%
2014	7,17%	5,59%	4,02%	2,44%	0,86%	-0,72%	-2,30%
2015	7,45%	5,81%	4,17%	2,53%	0,89%	-0,75%	-2,39%
2016	7,74%	6,04%	4,33%	2,63%	0,92%	-0,78%	-2,49%
2017	8,04%	6,27%	4,50%	2,73%	0,96%	-0,81%	-2,58%
2018	8,36%	6,52%	4,68%	2,84%	1,00%	-0,84%	-2,68%
2019	8,68%	6,77%	4,86%	2,95%	1,04%	-0,88%	-2,79%
2020	9,02%	7,03%	5,05%	3,06%	1,08%	-0,91%	-2,90%
2021	9,37%	7,30%	5,24%	3,18%	1,12%	-0,95%	-3,01%
2022	9,73%	7,59%	5,45%	3,30%	1,16%	-0,98%	-3,12%
2023	10,11%	7,88%	5,66%	3,43%	1,21%	-1,02%	-3,25%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central

Los parámetros son similares a los utilizados en los casos anteriores, a excepción de b_{t-1} que ahora toma el valor de 59,2% del PIB; que era el valor de la relación deuda total a producción nacional que mostró el país en el año 2002 (ver información sobre la evolución del endeudamiento público de Costa Rica en el anexo 1).

Los resultados de las simulaciones aparecen en el cuadro 19. Como se muestra en dicho cuadro, sólo cuando se genera un superávit primario del 3% (o mayor) se logra una reducción en la relación deuda/PIB a lo largo del tiempo. Esta pasa de 59,2% del PIB en el año 2002 a 37,1% en el 2023, *ceteris paribus*.

Con niveles de superávit primario iguales o inferiores al dos por ciento del PIB la deuda pública total como porcentaje de la producción nacional seguirá creciendo, evidenciando una tendencia insostenible, si no se modifican los valores de las otras variables determinantes. Con niveles de superávit inferiores a 2% la relación deuda/PIB no sólo crece, sino que lo hace a una tasa cada vez mayor, evidenciando que si la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la producción se mantienen constantes, se requerirá de ajustes cada vez mayores en el superávit a medida que pasa el tiempo.

Los resultados de la simulación del indicador de viabilidad fiscal se presentan en el cuadro 20. De la información se desprende que solamente cuando se genera un superávit fiscal de 3% del PIB (o mayor), el indicador arroja valores negativos, evidenciando sostenibilidad de la política fiscal. Para niveles inferiores de superávit primario, o cuando hay déficit, el indicador arroja valores positivos, que muestran la no sostenibilidad de la política fiscal.

En resumen, del análisis anterior se desprende que con una relación deuda total a producción nacional del 59,2% (que era el nivel existente en el año 2002), con una tasa de interés real del 7% y una tasa de crecimiento económico del 3% (que razonablemente se podría considerar que son los niveles esperados para los

Cuadro 19

PROYECCION DE LA DEUDA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO COMO % DEL PIB

SUPUESTOS

Saldo de la deuda a diciembre de 2002 =	59,2%	1,03883495
Tasa de interés real = r =	7,0%	$bt = ((1+r)/(1+O))^*bt-1 - S$
Tasa de crecimiento del PIB = O =	3,0%	

Superávit primario

año	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
2002	59,2%	59,2%	59,2%	59,2%	59,2%	59,2%	59,2%
2003	64,5%	63,5%	62,5%	61,5%	60,5%	59,5%	58,5%
2004	70,0%	68,0%	65,9%	63,9%	61,8%	59,8%	57,8%
2005	75,7%	72,6%	69,5%	66,4%	63,3%	60,1%	57,0%
2006	81,7%	77,4%	73,2%	68,9%	64,7%	60,5%	56,2%
2007	87,8%	82,4%	77,0%	71,6%	66,2%	60,8%	55,4%
2008	94,2%	87,6%	81,0%	74,4%	67,8%	61,2%	54,6%
2009	100,9%	93,0%	85,2%	77,3%	69,4%	61,6%	53,7%
2010	107,8%	98,6%	89,5%	80,3%	71,1%	61,9%	52,8%
2011	115,0%	104,5%	93,9%	83,4%	72,9%	62,3%	51,8%
2012	122,5%	110,5%	98,6%	86,7%	74,7%	62,8%	50,8%
2013	130,2%	116,8%	103,4%	90,0%	76,6%	63,2%	49,8%
2014	138,3%	123,4%	108,4%	93,5%	78,6%	63,7%	48,7%
2015	146,7%	130,2%	113,7%	97,1%	80,6%	64,1%	47,6%
2016	155,4%	137,2%	119,1%	100,9%	82,8%	64,6%	46,5%
2017	164,4%	144,5%	124,7%	104,8%	85,0%	65,1%	45,3%
2018	173,8%	152,2%	130,5%	108,9%	87,3%	65,7%	44,0%
2019	183,5%	160,1%	136,6%	113,1%	89,7%	66,2%	42,8%
2020	193,7%	168,3%	142,9%	117,5%	92,2%	66,8%	41,4%
2021	204,2%	176,8%	149,5%	122,1%	94,7%	67,4%	40,0%
2022	215,1%	185,7%	156,3%	126,8%	97,4%	68,0%	38,6%
2023	226,5%	194,9%	163,3%	131,8%	100,2%	68,6%	37,1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central

Cuadro 20

INDICADOR DE VIABILIDAD FISCAL DE LA DEUDA PUBLICA TOTAL DE COSTA RICA

Supuestos:

Saldo de la deuda a diciembre de 2002	=	0,592
Tasa de interés real	=	0,07
Tasa de crecimiento del PIB	=	0,03
$It = ((r-o)/(1+o))^{*bt-1} - St$	=	0,03883495 *bt-1 - St

superávit primario

año	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
2002	5,30%	4,30%	3,30%	2,30%	1,30%	0,30%	-0,70%
2003	5,50%	4,47%	3,43%	2,39%	1,35%	0,31%	-0,73%
2004	5,72%	4,64%	3,56%	2,48%	1,40%	0,32%	-0,76%
2005	5,94%	4,82%	3,70%	2,58%	1,46%	0,34%	-0,79%
2006	6,17%	5,01%	3,84%	2,68%	1,51%	0,35%	-0,82%
2007	6,41%	5,20%	3,99%	2,78%	1,57%	0,36%	-0,85%
2008	6,66%	5,40%	4,15%	2,89%	1,63%	0,38%	-0,88%
2009	6,92%	5,61%	4,31%	3,00%	1,70%	0,39%	-0,92%
2010	7,19%	5,83%	4,47%	3,12%	1,76%	0,41%	-0,95%
2011	7,47%	6,06%	4,65%	3,24%	1,83%	0,42%	-0,99%
2012	7,76%	6,29%	4,83%	3,37%	1,90%	0,44%	-1,03%
2013	8,06%	6,54%	5,02%	3,50%	1,98%	0,45%	-1,07%
2014	8,37%	6,79%	5,21%	3,63%	2,05%	0,47%	-1,11%
2015	8,70%	7,05%	5,41%	3,77%	2,13%	0,49%	-1,15%
2016	9,03%	7,33%	5,62%	3,92%	2,21%	0,51%	-1,19%
2017	9,38%	7,61%	5,84%	4,07%	2,30%	0,53%	-1,24%
2018	9,75%	7,91%	6,07%	4,23%	2,39%	0,55%	-1,29%
2019	10,13%	8,22%	6,30%	4,39%	2,48%	0,57%	-1,34%
2020	10,52%	8,54%	6,55%	4,56%	2,58%	0,59%	-1,39%
2021	10,93%	8,87%	6,80%	4,74%	2,68%	0,62%	-1,45%
2022	11,35%	9,21%	7,07%	4,93%	2,78%	0,64%	-1,50%
2023	11,79%	9,57%	7,34%	5,12%	2,89%	0,67%	-1,56%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central

próximos años), el país debe generar un superávit primario superior al 2% del PIB de manera permanente para lograr mantener la sostenibilidad fiscal en los próximos 20 años. Si el superávit generado fuera de apenas un 2%, la relación deuda total a producción nacional sería creciente y superior al 60%; nivel que fue considerado por la Unión Europea como el límite máximo permitido para que los países pudieran ingresar a la unión monetaria. Es decir, que niveles superiores al 60% se consideran inconvenientes por introducir inestabilidad al sistema económico.

6.4 Simulaciones modificando la tasa de interés real (r) y la tasa de crecimiento del PIB (θ)

Hasta aquí se han realizado simulaciones de la deuda interna, la deuda consolidada del sector público y de la deuda pública total, manteniendo la tasa de interés real y la tasa de crecimiento del producto constantes ($r=7\%$, $\theta=3\%$). Pero en la práctica tanto r como θ (además de S_t) pueden tomar distintos valores. De manera que habría muchos resultados posibles, de acuerdo con los valores que tomen estos parámetros.

Con el fin de profundizar en el análisis de la sostenibilidad fiscal del país, en el siguiente apartado se presentan los resultados de una serie de simulaciones donde se modifican tanto la tasa de interés real como la tasa de crecimiento del producto. El análisis se refiere específicamente a la Deuda Pública Total, pues esta variable constituye el indicador más preciso del endeudamiento público, ya que incluye tanto la deuda interna como la deuda externa y la deuda del Banco Central.

6.4.1 Simulación modificando la tasa de interés

Seguidamente se presentan los resultados de una serie de simulaciones donde se modifica tanto el nivel de superávit primario (S_t) como la tasa de interés real (r), manteniendo constante la tasa de crecimiento de la producción nacional. Específicamente las simulaciones se realizan utilizando los siguientes valores para las variables en cuestión:

b_{t-1}	0,592
S_t	(-0,03,...,0,03)
r	(0,03,...,0,09)
θ	0,03

Los resultados obtenidos con estas simulaciones aparecen en la Tabla 1 (los datos que arrojan las distintas simulaciones aparecen en el anexo 2). La primera fila de la Tabla 1 indica los distintos valores del superávit primario, mientras que la primera columna representa los distintos valores de la tasa de interés real. Las letras S y I en el cuerpo de la tabla indican sostenibilidad e insostenibilidad fiscal, respectivamente.

Tabla 1
Deuda Pública Total de Costa Rica
Grado de sostenibilidad para distintos niveles de r y S_t , y $\theta = 3\%$

$r \backslash S_t$	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
3%	I	I	I	S	S	S	S
4%	I	I	I	I	S	S	S
5%	I	I	I	I	I	S	S
6%	I	I	I	I	I	I	S
7%	I	I	I	I	I	I	S
8%	I	I	I	I	I	I	S
9%	I	I	I	I	I	I	I

I = Sostenible; S = Insostenible

FUENTE: Elaboración propia con base en los resultados de las simulaciones.

Como se desprende de la Tabla 1, con una tasa de crecimiento del PIB del 3% y con tasas de interés real promedio de 3% o superiores, la política fiscal sólo es sostenible si el país logra generar un superávit primario igual o superior al uno por ciento del PIB anual de manera sostenida. Cuanto mayor sea r mayor debe ser el superávit primario para lograr la sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, en la Tabla 1 se muestra que con una tasa de crecimiento de la producción nacional del 3% anual y una tasa de interés real de 5%, el país debe generar un superávit primario de al menos un 2% del PIB para lograr la sostenibilidad fiscal.

Si en el análisis se propone una tasa de crecimiento de la producción del 5% en vez del 3%, los resultados se modificarían como se muestra en la Tabla 1.1. Como se indica en dicha tabla, al contemplar una tasa de crecimiento de la producción del 5% el sistema se vuelve mucho más sostenible. Por ejemplo si el país genera un superávit de al menos un uno por ciento del PIB el sistema sería sostenible para tasas de interés reales de hasta un 6%.

Tabla 1.1
Deuda Pública Total de Costa Rica
Grado de sostenibilidad para distintos niveles de r y S_t , y $\theta = 5\%$

$r \backslash S_t$	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
3%	I	I	S	S	S	S	S
4%	I	I	I	S	S	S	S
5%	I	I	I	S	S	S	S
6%	I	I	I	I	S	S	S
7%	I	I	I	I	I	S	S
8%	I	I	I	I	I	S	S
9%	I	I	I	I	I	I	S

I = Sostenible; S = Insostenible

FUENTE: Elaboración propia con base en los resultados de las simulaciones.

6.4.2 Simulación modificando la tasa de crecimiento del PIB

Con el fin de profundizar en el análisis también se realizaron una serie de simulaciones modificando la tasa de crecimiento del producto (θ). Específicamente las simulaciones se formularon utilizando los siguientes valores para las variables en cuestión:

b_{t-1}	0,592
S_t	(-0,03,...,0,03)
r	0,07
Θ	(0,01,...,0,07)

Los resultados obtenidos se resumen en la Tabla 2. En esta tabla la primera fila indica los distintos valores para el superávit primario y la primera columna indica los distintos valores de la tasa de crecimiento del producto. Las simulaciones se realizan manteniendo la tasa de interés real en un 7%.

Tabla 2
Deuda Pública Total de Costa Rica
Grado de sostenibilidad para distintos valores de S_t y θ , y $r = 7\%$

$\theta \setminus S_t$	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
1%	I	I	I	I	I	I	I
2%	I	I	I	I	I	I	S
3%	I	I	I	I	I	I	S
4%	I	I	I	I	I	S	S
5%	I	I	I	I	I	S	S
6%	I	I	I	I	S	S	S
7%	I	I	I	S	S	S	S

I = Sostenible; S = Insostenible

FUENTE: Elaboración propia con base en los resultados de las simulaciones.

Como se evidencia en la Tabla 2, sólo con niveles significativos de crecimiento de la producción y de superávit primario se logra la sostenibilidad fiscal, cuando la tasa de interés real se mantiene constante en 7%. Específicamente, si la tasa de crecimiento de la producción nacional es de dos por ciento, el país debe generar un superávit primario de al menos 3% del PIB para lograr la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, si la tasa de crecimiento del producto es del 6%, con un uno por ciento de superávit primario se asegura la sostenibilidad fiscal. La Tabla 2 muestra que la política fiscal se torna insostenible incluso con altos niveles de crecimiento económico (6%), cuando la tasa de interés real es del 7% y el país no logra generar superávit primario.

Si la tasa de interés real fuera de 3% (en vez de 7%), los resultados alcanzados se modificarían significativamente, tal y como se muestra en la Tabla 2.1. La información de dicha tabla evidencia que el sistema se hace mucho más sostenible cuando se considera una tasa de interés real de 3%. Es decir, que la tasa de interés tiene un efecto muy significativo en determinar el grado de sostenibilidad de la política fiscal. De ahí la importancia que reviste para el Gobierno mantener esta variable en niveles bajos.

Tabla 2.1
Deuda Pública Total de Costa Rica
Grado de sostenibilidad para distintos niveles de θ y S_t , ($r = 3\%$)

$\theta \setminus S_t$	-3%	-2%	-1%	0%	1%	2%	3%
1%	I	I	I	I	I	S	S
2%	I	I	I	I	S	S	S
3%	I	I	I	S	S	S	S
4%	I	I	I	S	S	S	S
5%	I	I	S	S	S	S	S
6%	I	I	S	S	S	S	S
7%	I	S	S	S	S	S	S

I = Sostenible; S = Insostenible

FUENTE: Elaboración propia, con base en los resultados de las simulaciones.

6.4.3 Simulación modificando la tasa de interés y la tasa de crecimiento

Otro ejercicio ilustrativo en el presente estudio es considerar el comportamiento de la sostenibilidad fiscal a medida que cambian tanto la tasa de interés real como la tasa de crecimiento de la producción. Esto combinado con niveles predeterminados de superávit primario.

El análisis que se presenta a continuación se realizó utilizando los siguientes valores para las variables en cuestión:

b_{t-1}	0,592
S_t	(-0,03; 0; 0,03)
r	(0,02,...,0,08)
Θ	(0,01,...,0,07)

Los resultados obtenidos aparecen en la Tabla 3. En dicha tabla la primera fila indica los valores de la tasa de crecimiento de la producción y la primera columna los valores de la tasa de interés real. En el cuerpo de la Tabla 3 en cada casilla aparecen tres letras, referidas a distintos niveles de superávit. La primera letra se refiere al resultado de la simulación considerando un superávit primario de -3%, la segunda de 0% y la tercera de 3%. Por ejemplo, en la primera casilla del cuerpo de la tabla aparecen las letras IIS, que indican que cuando la tasa de interés real es de 2% y la tasa de crecimiento del producto es del 1%, la política fiscal es insostenible cuando se genera un déficit fiscal del 3% y de 0%; pero es sostenible si se genera un superávit primario de 3% del PIB.

Tabla 3
Deuda Pública Total de Costa Rica
Grado de sostenibilidad para distintos niveles de r y θ ; ($S_t = -3\%$, 0% y 3%)

$r \backslash \theta$	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%
2%	IIS	ISS	ISS	ISS	ISS	ISS	ISS
3%	IIS	IIS	ISS	ISS	ISS	ISS	ISS
4%	IIS	IIS	IIS	ISS	ISS	ISS	ISS
5%	IIS	IIS	IIS	IIS	ISS	ISS	ISS
6%	IIS	IIS	IIS	IIS	IIS	ISS	ISS
7%	III	IIS	IIS	IIS	IIS	IIS	ISS
8%	III	III	IIS	IIS	IIS	IIS	IIS

I = Sostenible; S = Insostenible

FUENTE: Elaboración propia con base en los resultados de las simulaciones.

La Tabla 3 evidencia que con una deuda pública total del 59.2% del PIB (que era el nivel existente en el 2002) es muy difícil lograr la estabilidad fiscal si no se genera un superávit primario significativo. Evidentemente hay una relación inversa entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento del PIB, en relación con la sostenibilidad. Cuanto mayor es la tasa de interés más se dificulta la sostenibilidad y cuanto mayor es la tasa de crecimiento de la producción más factible es alcanzar la sostenibilidad fiscal. Si ambas variables crecen (se reducen) paralelamente los efectos se neutralizan y el resultado final, en términos de sostenibilidad fiscal, dependerá del nivel del superávit primario.

Finalmente, hay que indicar que efectivamente el superávit primario es un determinante fundamental del grado de sostenibilidad fiscal del país. Pero este a su vez depende de una serie de variables, pues constituye el resultado de los ingresos menos los gastos del Gobierno. Los gastos públicos, por su parte, están condicionados por una serie de factores históricos, políticos, legales y sociales; pues detrás de ellos están diferentes grupos y sectores beneficiados que ejercen presión para mantener e incrementar tales beneficios. Por otro lado, en el análisis de los ingresos fiscales hay que considerar la estructura tributaria, el grado de

equidad y simplicidad de la misma, la administración tributaria y el efecto sobre el sistema económico y financiero de los distintos impuestos. También hay que considerar el comportamiento de los grupos de presión, pues por naturaleza, nadie quiere voluntariamente pagar impuestos. De manera que el estudio de las finanzas públicas constituye un asunto complejo, en donde el análisis de la sostenibilidad, si bien es útil y necesario constituye tan solo una parte en un conjunto mucho más amplio de variables y agentes interrelacionados.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES

Los desequilibrios fiscales y el endeudamiento público han estado presentes a lo largo de la historia hacendaria de Costa Rica. El origen del endeudamiento externo del país se puede ubicar en 1871, con el inicio de la construcción del ferrocarril al Atlántico. En el Siglo pasado esta deuda mostró un crecimiento de manera sostenida, particularmente a partir de la década de los años cuarenta y hasta 1980, fecha en la cual el país se declaró imposibilitado de pagar sus compromisos financieros internacionales en los términos que habían sido pactados. Por eso fue necesario renegociar la deuda con los organismos financieros internacionales. Al limitarse el acceso al endeudamiento externo y al seguir el país experimentado déficit fiscales recurrentes. Desde 1980 la deuda interna empezó a crecer de manera sostenida hasta el presente; representando la deuda pública total el principal problema económico que enfrenta el país.

En los últimos años se ha dado en el país un amplio debate sobre el desempeño de las finanzas públicas, particularmente sobre la creciente deuda interna, sus orígenes y efectos en la economía nacional. Las posiciones van desde las que insisten en la gravedad del problema y la necesidad de tomar medidas inmediatas, hasta las que resaltan que el problema es inexistente; pasando por las que, sin negar la existencia del problema, consideran que sus dimensiones son mucho menos significativas.

El endeudamiento público no es malo per se; eso depende del uso que se haga del mismo. El endeudamiento público puede ser un instrumento de financiamiento útil y conveniente si lo que se pide prestado se invierte de manera tal que se generen los recursos necesarios para pagar los intereses y amortizar el capital. Sin embargo el endeudamiento público puede también convertirse en un

obstáculo al desarrollo económico, la estabilidad macroeconómica y el progreso social, cuando se abusa de su monto o se hace uso indebido del mismo.

Los últimos Gobiernos han hecho esfuerzos por equilibrar las finanzas públicas, pero la mayoría de estos esfuerzos se han quedado en la aplicación de medidas que no van más allá de hacer manejable la situación de las finanzas públicas en el período de Gobierno de cada Administración. Sin embargo, no se ha aprobado una reforma fiscal integral que asegure el equilibrio en las finanzas públicas en el largo plazo.

Desde hace más de dos años hay un Proyecto de Ley en la Asamblea Legislativa que pretende solucionar de manera integral el desequilibrio fiscal que vive el país, pero el avance en el proceso de discusión ha sido muy lento. Mientras tanto la deuda pública en términos nominales continúa creciendo, aunque en relación con la producción nacional se ha mantenido estable alrededor del 58% del PIB. A esta relativa estabilidad ha contribuido la reducción nacional e internacional de las tasas de interés. Sin embargo, cuando estas se incrementen también se elevarán el déficit fiscal y el endeudamiento público, lo cual podría poner en peligro la sostenibilidad fiscal en el país.

El presente estudio aplica la metodología propuesta por Talvi y Végh (2000) para analizar la sostenibilidad de la política fiscal en Costa Rica. Las variables fundamentales para el cálculo de la sostenibilidad, según esta metodología, son la relación deuda/PIB, la tasa de interés real promedio de los diferentes títulos de la deuda, la tasa de crecimiento de la producción nacional y el superávit primario. Se parte del nivel de endeudamiento público existente en el país en el año 2002 y se proyecta su comportamiento esperado en los próximos veinte años. Las principales conclusiones obtenidas se pueden resumir de la siguiente manera:

Si bien la deuda pública total de Costa Rica como porcentaje de la producción nacional es elevada, se ubica en niveles cercanos a los que presentan

otros países con similar nivel de desarrollo económico. Además, el nivel de endeudamiento público del país no ha sido muy superior al que muestran los países industrializados. La deuda pública total de Costa Rica como porcentaje de la producción nacional fue de 60,4%, 52,5%, 57,6% y 59,2% en los años 1990, 1995, 2000 y 2002, respectivamente. Por su parte, la deuda pública promedio de los países industrializados ha sido superior al 50% del PIB, desde la década de los años ochenta.

La deuda consolidada del sector público de Costa Rica (deuda interna más la deuda del Banco Central) como porcentaje de la producción nacional ha crecido significativamente, al pasar de 14,0% en 1985 a 24,7% en 1995 y a 39,7% en el año 2002. La deuda externa por su parte mostró una significativa reducción como porcentaje del PIB, al pasar de 71,1% en 1985 a 27,8% en 1995 y a 19,4% en el 2002. Si bien la deuda pública total como porcentaje de la producción nacional se ha mantenido entre el 50% y el 60% en los últimos doce años, esta “sustitución” de deuda externa por deuda interna ha incrementado el servicio de la misma, pues los intereses de los títulos de deuda interna son más elevados que los de la deuda externa. De ahí el interés reciente de “dolarizar” parte de la deuda interna.

La tendencia que sigue la relación deuda pública a producción nacional (deuda/PIB) de un país depende fundamentalmente del nivel de esa relación, de la tasa de interés real, de la tasa de crecimiento del PIB y del nivel de superávit primario. A partir de un nivel de endeudamiento público determinado, si la tasa de interés real es mayor que la tasa de crecimiento de la economía, la relación deuda/PIB será creciente, a menos que el superávit primario generado sea lo suficientemente grande para que neutralice ese crecimiento.

Bajo el supuesto de que las tasas de interés real y la tasa de crecimiento del PIB se mantienen constantes a lo largo de los próximos años en 7% y 3% respectivamente, y generando un superávit primario del 3% del PIB, el Gobierno Central de Costa Rica lograría ir paulatinamente reduciendo la deuda interna.

Esta se pagaría totalmente en el año 2015. Si el superávit fuera de un 2% del PIB, la deuda interna podría ser cancelada en su totalidad alrededor del año 2024. Pero si el superávit primario es de apenas un uno por ciento de la producción nacional o inferior, la relación deuda/PIB seguirá creciendo a medida que pasa el tiempo, siendo este crecimiento mayor entre más grande sea el déficit primario, evidenciando una tendencia de la deuda pública no sostenible en el largo plazo.

Si el superávit primario es igual a cero, la relación deuda interna a producción nacional más que se duplicaría en los próximos 20 años, al pasar de 28,6% en el 2002 a 61,3% en el 2022. Si se genera un déficit del 1% la relación deuda/PIB se duplicaría alrededor del año 2013. Si el déficit primario fuera del 3%, la relación deuda/PIB llegaría a un 66,3% en el año 2010.

Con una relación deuda interna a producción nacional del 28,6%, con una tasa de interés real de 7% y con una tasa de crecimiento económico del 3%, el país tendría que generar un superávit primario de al menos un 1,5% del PIB para lograr que la relación deuda/PIB no crezca. Cabe resaltar que, en promedio, el superávit primario efectivo que mostró el país en los últimos cinco años fue inferior al uno por ciento del PIB. Es decir, el superávit generado es insuficiente para lograr la sostenibilidad de la deuda interna en el largo plazo.

Con una relación Deuda Pública Total (deuda interna más deuda del Banco Central más deuda externa) a producción nacional del 59,2% (que era el nivel existente en Costa Rica en el año 2002), con una tasa de interés real del 7% y una tasa de crecimiento económico del 3% (que razonablemente se podría considerar que son los niveles esperados para los próximos años), el país debe generar un superávit primario superior al 2% del PIB anual para lograr mantener la sostenibilidad fiscal en los próximos años. Si se genera un superávit de apenas un 2% del PIB anual la relación deuda total a producción nacional sería creciente y superior al 60%. Nivel usualmente considerado como el límite máximo permitido, por los efectos que podría generar en la estabilidad macroeconómica del país.

Si la tasa de interés real se redujera del 7% al 3%, la situación fiscal del país se haría mucho más manejable. Con un 3% de crecimiento de la producción nacional y con cero superávit primario se lograría mantener estable la deuda pública total como porcentaje de la producción nacional. Además esta relación se lograría ir reduciendo a medida que crece el superávit primario y a medida que se incrementa la producción nacional. De ahí la importancia de mantener la tasa de interés real en niveles bajos. Sin embargo hay que resaltar que esta es una variable difícil de controlar pues depende, entre otros factores, de la inflación, de las políticas de administración de la deuda que implemente el Gobierno, de las expectativas de los agentes económicos y del comportamiento del sector financiero externo.

En resumen, la deuda pública de Costa Rica se encuentra en un nivel estable pero vulnerable y requiere de la generación de superávit primarios para mantener su estabilidad en el mediano y largo plazo. Es necesario implementar medidas para incrementar el superávit fiscal del país y en ese sentido apuntan las recomendaciones.

Por último hay que considerar que la sostenibilidad es un elemento necesario pero no suficiente en el análisis de las finanzas públicas. Una política fiscal sostenible no necesariamente es siempre la óptima, pues la política fiscal también tiene que considerar factores como la equidad, el desarrollo social, la estabilidad macroeconómica, la inversión pública, la eficiencia y eficacia del gasto público, así como la estabilidad política del país.

7.2 RECOMENDACIONES

A continuación se presentan un conjunto de aspectos que constituyen los elementos básicos que se deben considerar para avanzar en el ordenamiento de las finanzas públicas del país. El apartado está dividido en cinco secciones: Recomendaciones generales, recomendaciones relacionadas con los ingresos del gobierno, recomendaciones relacionadas con el gasto público, recomendaciones relacionadas con el endeudamiento público y recomendaciones sobre líneas de investigación futuras.

7.2.1 Recomendaciones generales

- *Definir el modelo de desarrollo.* Antes de implementar acciones en relación con las finanzas públicas es necesario definir el modelo de desarrollo que seguirá el país en los próximos años. Es preciso alcanzar cierto consenso sobre los principales ejes de crecimiento de nuestra economía. Luego habrá que definir cuál es el tipo de Estado que es congruente con el modelo de desarrollo acordado. Solo después de alcanzado este consenso se establece la estrategia de política fiscal, la cual debe ser consistente con el modelo de desarrollo propuesto. La estrategia por seguir debe fomentar el crecimiento económico, pues la recaudación fiscal está directamente relacionada con el comportamiento de la producción nacional. Además, la estrategia fiscal debe ser: a) equitativa, asegurándose que paguen proporcionalmente más impuestos las personas y las empresas que tienen mayor capacidad económica; b) boyante, que permita generar suficientes recursos al Gobierno y c) sencilla, es decir, de fácil implementación.
- *Atacar el origen de la deuda pública.* La deuda pública se origina por la acumulación recurrente de déficit fiscales. De manera que para

equilibrar las finanzas públicas primero se deben tomar acciones que impidan el aumento del déficit fiscal. Esto se logra estableciendo una limitación constitucional a las dimensiones del déficit fiscal. Sin embargo, esta limitación debe ser flexible, permitiendo al Gobierno aplicar una política fiscal anticíclica. Así el déficit podría crecer hasta cierto nivel en épocas de estancamiento económico y reducirse en tiempos de bonanza económica. Además, la meta debe ser flexible, dependiendo del comportamiento de otras variables como el PIB, la inversión pública, el empleo y la pobreza. Se recomienda la reforma constitucional (en lugar de un pacto fiscal basado en buenas intenciones) y así evitar dejar el portillo abierto para que un próximo gobierno vuelva a incrementar la deuda injustificadamente.

- *Evitar el ciclo político del déficit fiscal.* No politizar el tema de las finanzas públicas en cada cambio de Gobierno. La historia reciente del país evidencia que generalmente en los años electorales el déficit fiscal se incrementa. Esta situación se modificó en los dos últimos cambios de gobierno; en 1998, por un acuerdo entre los partidos políticos del gobierno saliente y el gobierno entrante y en el 2002 posiblemente influyó el hecho que el mismo partido político (Unidad Social Cristiana) siguiera en el poder. Lo cierto es que este elemento facilita significativamente el manejo de las finanzas públicas. Se recomienda continuar con este esfuerzo, pues constituye junto con la limitación constitucional al tamaño del déficit fiscal, una condición necesaria para asegurar el orden y la sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

7.2.2 Recomendaciones relacionadas con los ingresos del gobierno

El país tiene una carga tributaria cercana al 13% del PIB y un nivel de gasto público superior al 18% del PIB. No es posible financiar sanamente los gastos con

ese nivel de ingresos. Por ello se recomienda elevar paulatinamente la carga impositiva para llevarla al menos a un 17.5% del PIB en cinco años. La mayor recaudación debe venir del aumento de la base imponible, de reducir la evasión en los diferentes tributos existentes, de la eliminación de las exoneraciones fiscales y marginalmente del incremento en algunas tasas. Seguidamente se discute brevemente cada uno de los aspectos mencionados.

- *Aumentar la base imponible en ventas.* Aquí se recomienda, como ya se ha sugerido⁵¹, pasar del impuesto de ventas al impuesto al valor agregado (IVA), es decir incluyendo todos los servicios. Lo anterior permitirá mantener tasas relativamente bajas, además de establecer una canasta básica exenta de artículos de primera necesidad (esta es la única exención sugerida). Si se quiere apoyar a la educación privada lo que corresponde es otorgar becas a los estudiantes, así puede cuantificarse el monto exacto dedicado a tal fin, e identificar la fuente de esos fondos. Algo similar correspondería en los servicios de salud y las demás exenciones que existen en la actualidad.
- *Limitar los niveles de evasión fiscal.* Si bien no existen estadísticas oficiales sobre los montos de evasión fiscal en el país, ya que esta acción es un fenómeno ilícito, las evidencias indican que representa un porcentaje muy significativo de la recaudación fiscal total. Según datos de la Contraloría General de la República (CGR, 2002:61) un cálculo conservador de la evasión en el Impuesto sobre las Ventas promedio en la década de los años noventa ronda entre el 35% y 45% de lo recaudado con este tributo. Los datos de evasión en Renta no se conocen a ciencia cierta, pero se prevé que son aún mayores que los correspondientes al que se da en el Impuesto sobre las Ventas. En Aduanas se sospecha que la evasión es superior al 40% de lo recaudado. Se recomienda atacar de manera frontal el contrabando, la triangulación y la sub-facturación, así como automatizar los

⁵¹ Ver: Asamblea Legislativa de Costa Rica; 2004. *Ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural*.

sistemas y procesos. Además, es necesario seguir mejorando los controles y la normativa, no sólo la definición, sino también su aplicación.

- *Eliminar las Exoneraciones.* Se recomienda eliminar todas las exoneraciones tributarias existentes en el país; pues si bien algunas parten de un principio muy loable de equidad, ciertas exoneraciones constituyen portillos para la evasión y la corrupción. Este proceso de eliminación de exoneraciones debe ser gradual, estableciendo un período de tiempo, que podría ser un año, para que los entes beneficiados se adapten a las nuevas condiciones. Si por alguna razón el Gobierno decide favorecer a ciertos entes o actividades lo que procede es asignarles partidas de gasto, en vez de exonerarlos del pago de tributos. De ese modo es factible precisar el monto del beneficio fiscal otorgado, así como la fuente de recursos para su financiamiento. Trato aparte recibirán las empresas de Zona Franca, dado que en este caso la normativa debe sujetarse a lo que establece la Organización Mundial del Comercio; pero debe quedar claro que a futuro las empresas que funcionan bajo este régimen también deben tributar, buscando un balance adecuado entre aporte al fisco y a la producción nacional.
- *Tasas impositivas.* Se recomienda llevar el Impuesto de Ventas (ya convertido en IVA) temporalmente (un año) al 15% y dedicar íntegramente lo recaudado con esos dos puntos de aumento a pagar deuda interna. También se sugiere duplicar por un año el impuesto al ruedo (marchamo) y dedicar lo recaudado a pagar deuda pública. Este es un elemento de equidad, pues los que no tienen vehículo no pagan nada, además los dueños de vehículos de más valor pagarán un monto mayor. En relación con el Impuesto sobre la Renta, conviene dejarlo en el nivel actual (30%) y hacer un amplio esfuerzo de control de evasión, particularmente en las actividades ligadas con las profesiones liberales.

- *Cambio del concepto de renta territorial a renta mundial.* Con el sistema actual de renta territorial (renta generada dentro del territorio nacional) los contribuyentes del impuesto sobre la renta no están obligados a tributar por las rentas que han generado en el exterior. Pero peor aún, muchas veces se utilizan mecanismos que le permiten al contribuyente argumentar que la riqueza fue generada en el exterior, evitando así el pago de tributos. Se recomienda la introducción del concepto de renta mundial ya que cumple dos funciones: a) Amplía la base imponible, al tener que tributar los contribuyentes por las rentas generadas tanto en Costa Rica como en el exterior y trasladadas al país; b) Es un instrumento conveniente para controlar la evasión en renta, al evitar la práctica común de canalizar ingresos o gastos hacia sociedades creadas en el exterior y luego reingresar las utilidades como dividendos extraterritoriales, que con la legislación actual no están sujetos al pago del Impuesto sobre la Renta. Lo anterior indica que el concepto de renta mundial introduce los elementos de boyancia y equidad en la reforma. Sin embargo, hay que resaltar que en el Proyecto de Ley que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa persisten una serie de exenciones, exclusiones y trato especial a ciertas actividades, lo cual hará al sistema totalmente complejo. Esa complejidad podría dar al traste con la equidad y boyancia mencionados anteriormente. Por ello la recomendación aquí es eliminar todo tipo de exenciones, exclusiones o trato preferencial, planteadas en el Proyecto de Ley.

7.2.3 Recomendaciones relacionadas con el gasto público

Se ha argumentado que el problema de las finanzas públicas deviene del gigantismo estatal. No compartimos este criterio. Al contrario, el significativo gasto público respecto de la producción nacional ha sido uno de los pilares del desarrollo social y político del país. Pero coincidimos con muchos Analistas en que existe en nuestra sociedad un serio problema de calidad del gasto público, que se ha venido agudizando con el paso de los años. Hay evidencia de serios

problemas de eficiencia y eficacia del gasto. La descoordinación institucional, las discontinuidades en la gestión con el cambio de gobierno, la falta de planificación de mediano y largo plazo y la falta de compromiso de los servidores públicos, están originando crisis en el sector público y dándole una justificación a los que abogan con un Estado reducido. “El país debe estar conciente de que los problemas del gasto público (control, depuración, reducción, administración, ética, y racionalización), deben resolverse cuanto antes, no solo por su magnitud, sino porque esta es la exigencia previa a la solución del enorme problema fiscal. Estamos convencidos de que no deben promulgarse nuevos tributos mientras no se elimine o no se reduzca sustancialmente el gasto público superfluo, corrupto o desordenado que prolifera en Costa Rica”⁵². Las principales recomendaciones respecto del gasto son las siguientes.

- *Mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.* Para ello se recomienda examinar el nivel de gasto de los distintos Ministerios e Instituciones, establecer prioridades de gasto y mejorar los niveles de control en la aplicación de tales erogaciones. Hay que definir con claridad objetivos, metas y prioridades institucionales. Por otro lado, se debe instaurar un adecuado sistema de rendición de cuentas en cada entidad, que incluya incentivos y castigos de acuerdo con el nivel de cumplimiento de lo propuesto. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos crea el marco para avanzar en esta dirección, pero es necesario fortalecer su implementación. También se recomienda implementar una estrategia de evaluación externa del gasto público; labor que podría recaer en el Ministerio de Planificación con apoyo de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda.

⁵² Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público; 2003. *El problema no está en el propósito y sí en el abuso*, Segundo Informe, junio, pág. 1. Esta Comisión fue creada según Decreto Ejecutivo No. 30625-H publicado en el Alcance No. 60 de La Gaceta No. 161 del 23 de agosto de 2002. La Comisión estuvo integrada por Oscar Barahona Streber (Presidente), Silena Alvarado Víquez, Alberto Cañas Escalante, Guido Miranda Gutiérrez, Mario Carazo Zeledón, Otto Guevara Güth, y Rodolfo Silva Vargas. Cabe resaltar que después de recibido el segundo informe de esta Comisión y argumentando que era prudente que el nuevo Ministro de Hacienda (Alberto Dent) tuviera libertad de evaluar las acciones prudentes al respecto, el señor presidente de la República decidió dejar sin efecto el Decreto ejecutivo que dio origen a dicha Comisión.

- *Reforma a los regímenes de pensiones.* Hay que reconocer que las pensiones constituyen un derecho de los trabajadores; máxime cuando el individuo ha cotizado por más de treinta años a un régimen y sus beneficios jubilatorios guardan consistencia con el monto cotizado. Sin embargo, para que las pensiones constituyan un instrumento efectivo de bienestar social deben ser financieramente sostenibles; de lo contrario un grupo social estará cargando con los beneficios que disfruta otro grupo. En esas condiciones, tarde o temprano el sistema hará crisis. Todos quisiéramos pensionarnos jóvenes, con una pensión elevada y además haber cotizado muy poco en nuestra vida laboral. Pero eso técnicamente no es posible. Por lo anterior se recomienda limitar las pensiones elevadas con cargo al presupuesto nacional. Una forma de hacerlo es por la vía de los impuestos, estableciendo una estructura impositiva con tasas más elevadas a las pensiones mayores. Además se deben incrementar las cotizaciones en los regímenes contributivos deficitarios, asegurando la sostenibilidad financiera con base en estudios actuariales técnicamente fundamentados. Se recomienda declarar emergencia nacional la administración del sistema nacional de pensiones, asegurando la adecuada organización de las mismas en un corto plazo, incluyendo la automatización de los sistemas, con lo cual se evitan los errores, se agilizan los procesos y se limita la corrupción.
- *Creación de la Agencia Nacional de Administración Tributaria.* Es necesario fortalecer la Administración Tributaria. En ese sentido la creación de una Agencia Nacional de Administración Tributaria parece novedosa e interesante. Desde luego, una Agencia nacional de recaudación debe poseer las potestades en materia legal, informática, de recursos humanos; además deberá contar con autonomía política, financiera y administrativa. Esta oficina debe financiarse con un porcentaje de lo recaudado (que podría rondar el 2%), además los incentivos por buen desempeño que se otorguen

a los funcionarios también deben corresponder con los niveles de recaudación alcanzados en cada periodo fiscal.

- *Impulsar el proceso de Concesión de obra pública.* Las experiencias que ha tenido el país en Concesión de Obra Pública no han sido las más exitosas. Se recomienda evaluar la experiencia nacional y sistematizar las lecciones aprendidas. Además, se requiere una revisión y fortalecimiento del marco jurídico existente, donde se dé seguridad al inversionista, pero que también se protejan los derechos del Estado costarricense. Se hace necesario: a) Aumentar la coordinación entre las instituciones vinculadas a los procesos de concesión, tales como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la Contraloría, la Procuraduría, la Aresep, Setena y Acueductos y Alcantarillados, entre otros; b) Crear mecanismos ágiles de solución de conflictos; c) Garantizar una fiscalización temprana de los carteles y los procesos de licitación y concesión.
- *Eliminar los destinos específicos.* Los ingresos tributarios con destino específico crean gran inflexibilidad en el manejo del gasto público. Por ello se recomienda analizar cada una de las partidas con destino específico y establecer un plazo de transición a partir del cual se eliminen los destinos específicos y se definan nuevas formas de financiar esas actividades, a partir de criterios de pertinencia y prioridades nacionales.

7.2.4 Recomendaciones en materia de deuda pública

- *Asegurar que los gastos corrientes se cubran con ingresos corrientes.* Aquí se sugiere legislar para evitar cubrir parte del gasto corriente con endeudamiento. Para romper el círculo vicioso de la deuda es necesario garantizar el cumplimiento del precepto constitucional que establece que los gastos corrientes se financian con ingresos corrientes, incluyendo dentro de los gastos corrientes el pago de los intereses de la deuda pública.

- *Limitar el servicio de la deuda pública.* Es sorprendente que siendo los bonos del Estado los títulos más seguros del mercado, han estado desde el inicio de la década de los años noventa entre los que pagan las mayores tasas de interés. Reconocemos los esfuerzos que ha venido ejecutando la Tesorería Nacional para alargar el plazo de los vencimientos, dolarizar con cautela parte de la deuda y reducir su costo por medio de una política de bajas tasas de interés. Se recomienda continuar con este esfuerzo, particularmente con la colocación por ventanilla, evitando el pago de altas comisiones. Los beneficios de esta reingeniería van mucho más allá del incremento en el plazo y la disminución del costo financiero para las emisiones realizadas, pues al reducirse la presión sobre las tasas de interés local se logra reducir el costo para las nuevas colocaciones en el mercado local, así como para aquella porción de la deuda que se encuentra pactada a tasas variables y que representa un elevado porcentaje de la deuda total.
- *Condonación y renegociación de la deuda con entidades públicas.* Si bien hay que reconocer que en este aspecto ya no hay mucho margen de acción, aún conviene explorar opciones buscando la renegociación en condiciones más blandas para el Gobierno Central. Adicionalmente se recomienda condonar por un año el 50% de los rendimientos de la deuda pública interna que está en poder de entes estatales, siempre que no interfiera con el normal funcionamiento de las instituciones involucradas.
- *Estabilidad macroeconómica.* Es prioritario mantener la estabilidad macroeconómica para impedir un crecimiento desproporcionado y descontrolado del servicio de la deuda pública. Recordemos que un porcentaje muy significativo de la deuda interna está indexado, bien sea a la tasa de interés, al tipo de cambio o a la inflación. Se recomienda fomentar el desarrollo de una política fiscal coordinada con la política monetaria que

impulsa el Banco Central. Aquí es urgente definir un plan de acción para en un tiempo prudencial eliminar (o al menos reducir significativamente) las llamadas pérdidas del Banco Central.

- *Deuda y crecimiento económico.* No hay que ver el pago de la deuda como un objetivo en sí mismo, sino en busca del mayor bienestar de la sociedad costarricense. Por eso también hay que implementar medidas para acelerar el crecimiento económico. Aquí se recomienda fomentar la inversión pública en infraestructura. Esto facilitará el fomento de la iniciativa privada. También se recomienda fomentar la inversión social, en educación y en apoyo a la pequeña y mediana empresa. Ello mejorará la equidad y la productividad nacional. Con más producción y generación de riqueza el país también tendrá una mayor capacidad para mejorar sus finanzas públicas.

7.2.5 Recomendaciones sobre líneas de investigación

A partir del proceso investigativo y de los resultados del presente estudio se evidencia que la sostenibilidad fiscal, en los términos definidos en el presente caso, es un elemento necesario pero no suficiente en el análisis de las finanzas públicas de una economía determinada. La realidad fiscal de un país es un fenómeno complejo, dinámico y de difícil aprehensión. Su interpretación requiere de una metodología y un instrumental sofisticado y de un análisis amplio y riguroso, donde se consideren no solo variables financieras, sino también variables sociales, económicas, políticas y jurídicas.

Hay que reconocer que los modelos, por su propia naturaleza, son simplificaciones de la realidad y por lo tanto presentan varias restricciones. Particularmente el modelo de sostenibilidad fiscal que ha sido empleado en la presente investigación tiene limitaciones que se desprenden de sus propias

características. Entre las principales limitaciones se pueden mencionar las siguientes: es un modelo sencillo, lineal, uniecuacional y estático. Ello implica que si bien los resultados obtenidos son útiles, deben interpretarse con cautela, teniendo en cuenta que la realidad es compleja y cambiante.

No obstante lo anterior, los resultados obtenidos en la presente investigación permiten corroborar la hipótesis que establece la fragilidad de las finanzas públicas del país, de donde se desprende la recomendación de tomar medidas para limitar el crecimiento de la deuda pública y equilibrar los ingresos y los gastos del Gobierno en los próximos años. El modelo también permite hacer simulaciones con distintos escenarios del comportamiento de las principales variables que afectan la deuda pública y la sostenibilidad fiscal. A partir de ahí se puede definir una estrategia para administrar las finanzas públicas.

Existe una serie de temas vinculados con las finanzas públicas que no se abordaron en este estudio o que solo se abordaron de manera parcial. Se recomienda que estos temas sean abordados y profundizados en futuras investigaciones. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

1. El efecto del financiamiento público sobre el desarrollo económico del país
¿Hasta dónde el déficit fiscal y el endeudamiento público son un obstáculo o más bien un requisito para fomentar el desarrollo económico nacional?
2. La tenencia de la deuda pública y sus implicaciones en la política fiscal y en el desempeño económico del país. Cabe resaltar que más del 50% de la deuda pública está en poder de las mismas instituciones estatales.
3. La acumulación y el manejo de las pérdidas del Banco Central, resaltando su efecto en las finanzas públicas y en la economía nacional.

4. El “efecto estrujamiento” que se presume causa la creciente deuda pública y sus implicaciones en la economía nacional.
5. El grado de eficiencia y eficacia del gasto público y su efecto en el desempeño de la economía costarricense.
6. Ubicación de la política fiscal en el marco de los tratados de libre comercio que ha firmado o está por firmar el Gobierno de la República
7. La realización de estudios de incidencia tributaria para conocer el impacto que tendría la aprobación de nuevos impuestos.
8. La equidad fiscal, visualizando tanto los ingresos como los gastos públicos. ¿Quiénes pagan los impuestos en Costa Rica y quiénes son los grupos más beneficiados con la hacienda pública?
9. La administración fiscal del país y su impacto en la recaudación, en la equidad fiscal y en el crecimiento de la producción nacional.
10. El sistema de exenciones y exoneraciones fiscales del país y su impacto en la recaudación y en la equidad fiscal.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarado V., Jhonny y Luis Carlos Peralta (1998). **Causas y orígenes de la deuda interna en Costa Rica 1990-1997**. Editorial Guayacán. Costa Rica.
- Araya Pochet (1982). **Historia económica de Costa Rica, 1821-1971**. EFA, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión Especial Mixta (abril de 2001). **Deuda Pública Costarricense**. (documento de trabajo, sin sello editorial). Costa Rica.
- Asofeifa, Ana Georgina y Rojas, Doris (2001). "Costa Rica: Estimación del déficit fiscal estructural y cíclico". En: **Revista Economía y Sociedad**, No. 15. enero-abril. Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Costa Rica.
- Alesina, Alberto (1988). "The End of Large Public Debts". En: Francisco Giovazzi and Luis Spoventa Edts. (1988). **High Public Debt: the Italian Experience**. Cambridge. Inglaterra.
- Alesina, Alberto y Roberto Perrotti (1995). "The Political Economy of Budget Deficits". En: **IMF Staff Papers**. Vol. 42, No. 1. Fondo Monetario Internacional. Estados Unidos.
- Arce, José (2002). **América Latina: indicadores de sostenibilidad fiscal y deuda pública**. (Ponencia presentada en el seminario: "Sostenibilidad fiscal en los países del FLAR", Bogotá, Colombia, del 29 al 30 de julio de 2002). Documento sin sello editorial. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2001). **La Deuda Pública Costarricense**. (Documento de trabajo, elaborado por la Comisión Especial Mixta que Estudia los problemas sobre la deuda pública sus causas y consecuencias). Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2004). **Proyecto de Ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural**, expediente 15516. Costa Rica.
- Barro, R. (1979). "On the Determination of Public Debt". En: **Journal of Political Economy**. Vol. 87. pp. 940-971. Estados Unidos.
- Blanchard, Olivier (1997). **Macroeconomía**. Printice Hall. España.
- Bolaños, Jorge (2002). "La reforma fiscal integral debe ser una causa nacional". En **Revista Parlamentaria**, Vol. 10, No. 3. Asamblea Legislativa. Costa Rica.
- Buitler W.H. y Kletzer K.M. (1992). "Who is afraid of the Public Debt?". En: **American Economic Review**. Vol. 82, No.2, p.290-294. Estados Unidos.

- Castro, A. y Lessa C. (1978). **Introducción a la Economía: un enfoque estructuralista**. Siglo XXI. México.
- Castro, Silvia y Conejo, Carlos (1994). **Foro: Un acuerdo nacional razonable**. EFUNA. Costa Rica.
- CEPAL (2000). **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. CEPAL Chile.
- Chaves, Luis (recopilador) (1992). **Déficit fiscal y ajuste estructural en Centroamérica**. Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Costa Rica.
- Comisión de Exministros de Hacienda (2002). "Agenda de transformación fiscal para el desarrollo". En: **Revista Parlamentaria**. Vol. 10, No. 3, pp. 51-93. Asamblea Legislativa. Costa Rica.
- Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público (2003). **El problema no está en el propósito y sí en el abuso**. Segundo Informe. Sin sello editorial. Costa Rica.
- Conejo, Carlos y Weisleder, Saúl (1993). **La política económica de la Administración Calderón Fournier: sus primeros 18 meses**. CINPE-UNA. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2002). **El sistema tributario costarricense**. CGR. Costa Rica.
- Cornick, Jorge (1998). **La reforma del sistema tributario en Costa Rica 1994-1998: logros y tareas pendientes**. MIDEPLAN. Costa Rica.
- Dornbusch, R. y Fischer, S. (1994). **Macroeconomía**. Mc Graw-Hill. España.
- Eisner, R. (1992). "Deficits: Which, How Much and so What?". En: **American Economic Review**. Vol. 82. No.2 p. 295-298. Estados Unidos.
- Feldstein, Martín (1982). *Government deficits and aggregate demand*. En: **Journal of Monetary Economics**. Estados Unidos.
- Gómez, Miguel (2003). **Elementos de estadística descriptiva**. EUNED. Costa Rica.
- Hayakawa, T. (1997). **How to Deal With the Internal Public Debt: The Case of Costa Rica**. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento borrador. Costa Rica.
- Hernández, Roberto, Fernández, Carlos y Bastista, Pilar (2003). **Metodología de la investigación**. Mc Graw Hill. México.
- Hoffmaister, Alexander (2001). **Solvencia del sector público global**. Nota de Investigación No. 04-01. Banco Central. Costa Rica.
- Keynes, John M. (1943). **Teoría general de la ocupación el interés y el dinero**. FCE. México (La primera versión en inglés fue publicada en 1936).
- Kormendi, Roger (1983). *Government debt, government spending and private sector behavior*. En: **American Economic Review**, No. 73. Estados Unidos.

- Lasa, Alcides (1997). **Deuda, inflación y déficit: Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal**. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Lizano, Eduardo (1997). **Deuda interna: documentos, notas y comentarios**. Academia de Centroamérica. Costa Rica.
- Lucas, Robert (1986). "Principles of Fiscal and Monetary Policy". En: **Journal of Monetary Economics**, Vol. 17, pp. 117-134. Holanda.
- Mankiw, G. (1987). "The Optimal Collection of Seignorage: Theory and evidence". En: **Journal of Monetary Economics**, Vol. 20, pp. 327-342. Estados Unidos.
- Martner, Ricardo (2000). "Los estabilizadores fiscales automáticos". En: **Revista de la CEPAL**, No. 70. CEPAL. Chile.
- Martner, Ricardo (2001). **Estrategias de política económica en un mundo incierto: Reglas, indicadores, criterios**. ILPES. Chile.
- Médez, Carlos (2001). **Metodología: diseño y desarrollo del proceso de investigación**. Mc Graw Hill. México.
- Mill, John Stuart (1943). **Principios de economía política**. FCE. México (La primera edición en inglés fue publicada en 1848).
- Ministerio de Planificación Nacional (1995). **Costa Rica: tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales 1984-1994**. MIDEPLAN. Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda (diciembre de 2000). **Evolución reciente de la deuda pública**, documento de diagnóstico. Ministerio de Hacienda. Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (1996). **Deuda del Gobierno Central de Costa Rica: Problemas y Perspectivas**. Ministerio de Hacienda. Costa Rica.
- Mora, Henry (1997). "Ocho verdades a medias sobre la deuda interna". En: **Economía y sociedad**. No. 3, enero-abril. Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Costa Rica.
- Mora, Mariela y Rojas, Rosilia (2002). **Efecto financiero neto de la sustitución de deuda pública interna por externa y viabilidad del sector público consolidado**. Tesis de grado. Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Costa Rica.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1984). **Public Finance in theory and practice**. Mc Graw-Hill. Estados Unidos.
- Pérez, Cristóbal (2001). **Finanzas públicas y desarrollo económico**. Universidad Interamericana. Costa Rica.
- Ricardo, David (1959). **Principios de economía política y tributación**. FCE. México. (La primera edición en inglés fue publicada en 1817).

- Rodrik, Dani (2002). **After Neoliberalism, What?**. (Ponencia presentada en el Seminario: Nuevas Tendencias del Desarrollo, efectuado en Río de Janeiro el 12 y 13 de setiembre de 2002). Harvard University. Estados Unidos.
- Roubin, Nouriel y Jeffrey D. Sachs (1989). "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". En: **European Economic Review**, Vol. 33. pp. 903-938. Holanda.
- Seater, John (1993). "Ricardian Equivalence". En: **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXI, marzo, pp. 142-190. Estados Unidos.
- Smith, Adam (1958). **Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**. FCE. México. (La primera edición en ingles fue publicada en 1776).
- Soley, Tomás (1975). **Compendio de Historia económica y hacendaria de Costa Rica**. segunda edición. Editorial Costa Rica. San José.
- Talvi, Ernesto y Végh, Carlos (2000). "La sostenibilidad de la política fiscal: un marco básico". En: Talvi, Ernesto y Végh, Carlos (compiladores). **¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?: Nuevos indicadores de sostenibilidad**. BID. Washington.
- Tanzi, Vito y Domenico Fanizza (1995). **Fiscal Deficit and Debt in Industrial Countries, 1970-1994**. IMF Working Papers, WP/95/49. Estados Unidos.
- Trejos, María Eugenia (1996). **El déficit fiscal: un problema inventado**. EFUNA. Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Costa Rica.
- Ulate, Anabelle (1997). **La deuda interna, una confusión, un problema, una solución**. IICE-UCR. Costa Rica.
- Vichrey W. (1992). "Meaningfully Defining Deficits and Debt". En: **American Economic Review**, Vol. 82, No. 2, p.305-310. Estados Unidos.
- Yankelewitz Verger, Samuel (2001). "La deuda pública costarricense: magnitud del problema y alternativas de solución". En: **Revista Parlamentaria**. Vol. 9, No.3. pp.136-47. Asamblea Legislativa. Costa Rica.
- Zúñiga, María y Pacheco, Marco (1997). **La deuda pública en Costa Rica: una perspectiva económica**. Documento No. 194. IICE-UCR. Costa Rica.
- Zúñiga, Guillermo (1998). **La estructura de la deuda en América Latina: Lecciones y perspectivas, el caso de Costa Rica**. Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Costa Rica.