

LA DEUDA PUBLICA INTERNA EN COSTA RICA

Carlos Conejo Fernández

Profesor e Investigador, Escuela de Economía
Universidad Nacional

1. Introducción

El déficit fiscal es una de las variables macroeconómicas que ha adquirido mayor importancia desde la década de los años ochenta y particularmente en los años noventa, en la economía costarricense. Una consecuencia directa de la existencia de déficits fiscales sostenidos es la acumulación de una deuda pública creciente.

Antes de los años ochenta el déficit fiscal en Costa Rica se cubrió fundamentalmente con deuda externa; la cual era de fácil acceso en los mercados financieros internacionales, ante la existencia de una sobre oferta de fondos prestables, generado por los petrodólares. Sin embargo, con la crisis económica que experimentó Costa Rica en los primeros años de la década pasada y con el endurecimiento del acceso al financiamiento externo, el país empezó a recurrir cada vez con más frecuencia al endeudamiento interno.

En los últimos años se ha destacado el preocupante nivel que ha alcanzado la deuda pública interna en Costa Rica y los efectos económicos negativos que ello podría acarrear en el futuro cercano, si no se toman las previsiones del caso en el corto plazo. Esta preocupación ha sido enfatizada por el Gobierno de la República, quien ha insistido en que la deuda interna es el principal desequilibrio económico que afronta el país en la actualidad. Diversos sectores de la sociedad como Cámaras Patronales, trabajadores, grupos académicos y profesionales independientes también se han referido al tema, resaltando la necesidad de prestarle más atención al fenómeno del crecimiento de la deuda interna.

La deuda pública se puede dividir en dos partes: la del Gobierno Central y la del Sector

Público. Esta última incluye, además de la primera, la que corresponde a las demás instituciones estatales. Cabe resaltar que en Costa Rica, el déficit del Gobierno Central generalmente es mayor que el del Sector Público, pues varias instituciones estatales generan superavit. Por ello en este documento se hace referencia a la deuda del Gobierno Central y no a la deuda del Sector Público.

El presente artículo está estructurado de la siguiente manera: en la parte dos se discute el origen y los efectos de la deuda. En el apartado tres se aborda el comportamiento de la deuda interna en Costa Rica y en el último apartado se discute brevemente la economía política de la deuda interna.

2. La Deuda Interna

2.1 Origen de la Deuda Interna

La deuda interna no es una variable económica aislada o independiente, que toma valores arbitrarios en el devenir de la economía. La deuda interna es un resultado. Es el resultado del comportamiento de las finanzas públicas de un país en un determinado período de tiempo. Las finanzas públicas, a su vez, son producto de la estrategia de desarrollo que sigue un país, la cual está marcada por la estructura tributaria, la estructura de gastos y de tasas de interés que caracterizan al país en cuestión.

El origen inmediato de la deuda interna es la existencia de un déficit fiscal sostenido por períodos de tiempo relativamente largos. Estos déficits, evidentemente, se dan porque los ingresos del gobierno son inferiores a los gastos. Generalmente los déficits crecientes responden más al rápido crecimiento de los gastos que a un

estancamiento en los ingresos (aunque si es frecuente observar variaciones en el peso relativo de las distintas fuentes de financiamiento del gobierno).

Una variable que tiene un efecto directo sobre la deuda interna en la tasa de interés. A medida que esta se incrementa, eleva los requerimientos de fondos por parte del gobierno para hacer frente a las amortizaciones y por ende surge la necesidad de recurrir con mayor frecuencia al endeudamiento para hacer frente al “servicio de la deuda”. Ello se convierte en un “disparador” de la deuda, a medida que la tasa de interés crece.

Se estima (Dornbusch y Fischer, 1994:654) que un aumento de uno por ciento en la tasa de interés provoca, en el largo plazo, un incremento en los intereses que hay que pagar por la deuda interna, en una cuantía igual a un uno por ciento multiplicado por el cociente entre la deuda y el PIB. De manera que, por ejemplo, en un país donde la relación deuda interna/PIB es de 50%, un aumento de la tasa de interés en un uno por ciento, en el largo plazo, provocará un aumento en la deuda de alrededor del 0.5 por ciento del PIB.

En Costa Rica las tasas de interés reales han mostrado niveles elevados en los últimos años. Por ejemplo, la inflación en 1996 fue cercada al 14 por ciento y a finales de ese año los bonos de la deuda interna del Gobierno a seis meses plazo pagaban una tasa de rendimiento cercana al 24 por ciento. En los años anteriores ese rendimiento era aún mayor. De manera que los altos intereses en términos reales facilitó el crecimiento de la deuda en el país, como veremos más adelante.

2.2 Efectos de la Deuda Interna

Aún cuando es difícil encontrar un consenso generalizado en relación con los efectos del déficit fiscal y la consecuente deuda interna que éste genera, existen varios elementos en los cuales la mayoría de los analistas están de acuerdo. El principal de ellos es el que establece que el concurrente déficit fiscal y la consecuente expansión de la deuda pública interna necesariamente conducirá a la generación de un proceso inflacionario.

La base de este argumento establece que para cubrir el creciente “servicio de la deuda” el Gobierno tiene dos opciones. a) Colocar bonos en el Banco Central, lo cual (si no se toman medidas

compensatorias) provoca una expansión monetaria, la cual presiona la inflación. b) Colocar bonos en el sector privado, con lo cual se crea una sobre-demanda de dinero. En el sector financiero se producirá un incremento en las tasas de interés, lo cual conducirá a la inestabilidad macroeconómica y al estrujamiento financiero. La consecuencia será una reducción en los niveles de inversión; limitando el crecimiento de la producción, el empleo, las exportaciones y el bienestar general.

Desde el punto de vista del Gobierno, el aumento de la inflación provocará un aumento en los niveles de gasto. El aumento de las tasas de interés también se convierte en otro “disparador” del gasto. Si no se toman medidas para neutralizar el déficit fiscal, el crecimiento de la inflación y de las tasas de interés se convierten en la base de la generación de un ciclo tortuoso, que implica más déficit, el cual presionará a que la deuda crezca de manera exponencial. Ante esta situación el Gobierno tendrá que dedicar más recursos para cubrir el servicio de la deuda interna; y por ende una menor proporción del gasto se destinará a cubrir las demás necesidades del Gobierno, incluyendo inversión, transferencias, seguridad y protección social.

En general, existen consenso en que el déficit fiscal y la deuda interna deben reducirse, pues ambos amenazan con limitar el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad. Para los sectores productivos, el efecto negativo de la deuda se expresa, en parte, por el posible aumento en la carga impositiva que deben asumir: También por la posible reducción en la cantidad y calidad de los servicios que presta el Gobierno, así como en la cantidad de exoneraciones y subsidios que reciben del Estado. Por su parte los sectores sociales más desposeídos podrían ver disminuidas las transferencias (directas e indirectas) que reciben del Gobierno, si la deuda sigue creciendo, pues el Estado podría decidir asignar una mayor cantidad de recursos al “servicio de la deuda” en detrimento de los gastos sociales.

Si bien existe consenso en la conveniencia de reducir tanto el déficit fiscal como la deuda interna, no existe consenso respecto a cómo hacerlo. Veamos a continuación el comportamiento de estas variables en Costa Rica y luego discutiremos la economía política de la deuda interna.

3. La Tendencia de la Deuda Interna

En los últimos años el saldo de la deuda interna bonificada del Gobierno Central de Costa Rica ha mostrado una tendencia creciente como porcentaje del Producto Interno Bruto (ver Cuadro 1). La deuda pasó de 19,545 millones de colones en 1985 a 474,308 millones en 1996. El pago de intereses también creció de una manera muy significativa, al pasar de 1,633 millones de colones en 1985 a 101,000 millones en 1996.

Cabe resaltar que las relaciones deuda/PIB, intereses/PIB e intereses/gasto también mostraron un crecimiento muy marcado en los últimos años (ver Cuadro 1). Se estima que la deuda interna bonificada representó alrededor del 24% del PIB en 1996. Por su parte, el pago de intereses representó cerca del 25% de los gastos del Gobierno Central en ese mismo año. Ello evidencia el marcado estrujamiento que podría estar provocando la deuda interna sobre los gastos del Gobierno Central en la economía costarricense.

CUADRO 1

**EVOLUCION DE LA DEUDA INTERNA BONIFICADA
DEL GOBIERNO CENTRAL DE COSTA RICA
-en millones de colones corrientes-**

AÑOS	DEUDA INTERNA (1)	INTERESES PAGADOS (2)	(1)/PIB (3)	(2)/GASTO (4)	(2)/PIB (5)
1985	19545	1633	9.9	4.6	0.8
1986	28149	2948	11.4	6.7	1.2
1987	38827	3849	13.6	7.9	1.4
1988	46158	4899	13.2	8.3	1.4
1989	61867	8200	14.5	10.5	1.9
1990	79924	12649	15.3	13.7	2.4
1991	109588	22303	15.9	18.0	3.2
1992	133992	25494	14.8	16.1	2.8
1993	183460	25297	17.2	13.3	2.4
1994	259988	43841	19.9	15.8	3.3
1995	380937	78425	23.0	23.2	4.7
1996	474308	101000	24.2	24.6	5.1(*)

(*) Estimación

Fuente: Lizano, et.al, noviembre 1996:5.

En relación con la finanzas públicas, los ingresos corrientes del gobierno Central como porcentaje del PIB han mostrado un nivel muy estable. Entre 1987 y 1996 esta variable fluctuó entre 15.5 y 15.9, con excepción de 1990, 1991 y 1994 cuando se redujo a 14.5, 14.8 y 15.1, respectivamente (ver Cuadro 2). Ello evidencia en parte el ciclo político, que induce a la reducción de los impuestos en los años electorales.

Por su parte los gastos totales como

porcentaje del PIB mostraron una tendencia ligeramente creciente a partir de 1992, al pasar de 17.5 en ese año a 20.9 en 1996 (ver Cuadro 2). Por otro lado, el déficit fiscal, que ha sido significativo en los últimos diez años, mostró sus máximos niveles a partir de 1994 (ver Cuadro 2). En términos absolutos, se observa que el déficit fiscal pasó de 16,048 millones de colones en 1992 a 97,775 millones en 1996 (ver Cuadro 3). Este déficit se ha venido acumulando como deuda interna en Costa Rica.

CUADRO 2

**COSTA RICA: GOBIERNO CENTRAL
INGRESOS, GASTOS Y DEFICIT
-en porcentajes del PIB-**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Ingresos corrientes	15.7	15.5	15.3	14.5	14.8	15.6	15.7	15.1	15.9	15.8
Gastos totales	17.7	18.0	19.4	19.0	17.9	17.5	17.6	20.1	20.3	20.9
Déficit	2.0	2.5	4.1	4.4	3.1	1.9	1.9	5.0	4.4	5.1

(*) Estimación

FUENTE: Lizano, et. al, 1996:6.

CUADRO 3

**COSTA RICA: GOBIERNO CENTRAL
INGRESOS, GASTOS Y DEFICIT
-en millones de colones corrientes-**

Variable	1992	1993	1994	1995	1996*
Ingresos totales	142.670	166.065	191.246	253.699	265.289
Gastos totales	158.717	190.196	276.607	338.274	363.064
Déficit	16.048	24.131	85.361	84.575	97.775

(*) Datos a noviembre.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Por otro lado, cabe resaltar que la deuda interna va más allá de la deuda bonificada, pues incluye una serie de rubros tales como obligaciones con el Banco Central, Cuotas con la CCSS y algunas obligaciones no documentadas. Un estudio reciente (Lizano, et. al.) indica que la deuda total del Gobierno Central de Costa Rica a diciembre de 1996 era de 795,080 millones de colones (ver Cuadro 4). Además

el mencionado estudio estima que si no se toman las medidas correctivas, la deuda se elevará a 1,060,308 millones en 1997; es decir, la deuda llegaría a ser de más de un billón de colones. Monto considerado exorbitante, si se compara con el tamaño de la economía costarricense.

CUADRO 4
COSTA RICA: DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
-Una estimación de la deuda total-
(en millones de colones corrientes)

Variable	Ag. 1996	Dic. 1996	Dic. 1997
Deuda bonificada	544.734	589.308	775.308
Menos depósitos BCCR subasta conjunta	100.426	115.000	151.000
Deuda bonificada ajustada	444.308	474.308	634.308
Obligaciones no documentadas	281.457	305.772	401.000
- Cuotas CCSS	65.000	66.000	81.000
- Obligaciones BCCR	189.457	211.772	254.000
- Traspaso de cotizaciones	10.000	11.000	51.000
- Bonos de CODESA	17.000	17.000	17.000
Ajuste principal títulos indexados	13.000	15.000	25.000
TOTAL	738.765	795.080	1,60.308

FUENTE: Lizano, et.al, 1996:13.

4. Economía Política de la Deuda Interna

Según la teoría económica tradicional, una reducción en la tasa impositiva aumentará el bienestar ya que reduciría el costo de producción y a la vez permite a los consumidores disponer de más recursos para gastar. Por otro lado, la teoría también establece que un aumento del gasto del gobierno aumenta el bienestar del país, al incrementar la demanda agregada.

Cómo lograr que un país reduzca la tasa impositiva y a la vez aumente el gasto público sin afectar las ya deterioradas finanzas públicas ni causar trastornos en la deuda interna? En otras palabras, cómo resolver el problema de la deuda interna cuando hay restricciones tanto para

aumentar los impuestos como para reducir los gastos? El que tenga la respuesta a esta interrogante de seguro se hará acreedor del próximo premio novel de economía!

En Costa Rica los Gobiernos de turno de los últimos años han mostrado su preocupación por el problema del déficit fiscal y la deuda interna. Particularmente la presente administración ha planteado abiertamente que este es el principal problema económico que enfrenta el país. Desde que el Ministro de Hacienda, Francisco De Paula asumió este ministerio ha venido enfatizando en la necesidad de introducir cambios profundos para corregir tanto el alto déficit fiscal como la deuda interna. Recientemente el señor De Paula manifestó.:

“La deuda interna es un problema de todos, no sólo de esta administración. Su gestión empezó hace muchos años y su solución llevará también algunos años. No hay fórmulas milagrosas que permitan erradicar la presión de la deuda de una manera rápida y sin costo. Si durante mucho tiempo vivimos más allá de nuestras posibilidades y nos endeudamos, ahora debemos enfrentar el problema con decisión, aunque ello signifique hacer algunos sacrificios y modificar la forma como hemos trabajado en el país. Ese es el reto que tenemos por delante a efecto de garantizar un futuro mejor, especialmente a aquellos grupos de la sociedad que menos tienen.” (De Paula, Francisco; en carta de presentación del documento: *Deuda del Gobierno Central de Costa Rica: Problemas y Perspectivas*, noviembre 1996).

El ministro de Hacienda nombró una comisión compuesta por representantes de reconocidos economistas de los dos partidos políticos mayoritarios, quienes trabajaron en el segundo semestre del año 1996 y presentaron un documento que sirvió de base para el establecimiento de un plan de Gobierno tendiente a enfrentar el problema de la deuda interna. Este plan surgiere, entre otras, las siguientes opciones:

- Mantener el impuesto de ventas en 15% y buscar nuevas fuentes de recursos.
- Reducir los Gastos “superfluos” del Gobierno.
- Vender algunas empresas estatales.

El principal escollo que presentan estas opciones es que su aprobación final es competencia de la Asamblea Legislativa. En un año pre-electoral es difícil que prive el interés nacional sobre los intereses partidistas en tan importantes decisiones.

Cabe resaltar que el 50 por ciento de la deuda está en manos privadas, es decir son riqueza de unos cuantos costarricense (el 50 por ciento restante lo tienen otras instituciones estatales). El rendimiento de dicha riqueza depende del comportamiento de las tasas de interés. De modo que lo que es bueno para unos (los tenedores de la deuda) es malo para la colectividad (quienes deben pagar esa deuda). De ahí la existencia de intereses contrapuestos, difíciles de conciliar. En

las propuestas de solución al problema, estos conflictos muestran diversas facetas. Veamos algunos casos:

En principio todos los costarricenses estamos de acuerdo en que hay que poner coto a la deuda y que una vía es aumentando los impuestos. Pero cuando se habla de mantener el impuesto de ventas en el 15% se pega el grito al cielo y se dice que son los sectores más solventes los que deben correr con la nueva carta tributaria. Pero el sector turismo, el sector bananero y algunas industrias claves (los sectores más dinámicos de la economía) alegan que los incentivos y las exoneraciones son imprescindibles, que sin ellos no están en condiciones de poder laborar en el país. De modo que estamos de acuerdo en aumentar los impuestos, siempre que la nueva carga impositiva recaiga sobre los demás, pero no sobre mis intereses.

Algo similar sucede con los gastos. Todos los sectores están de acuerdo en reducir los gastos, siempre y cuando ello no afecte los intereses particulares de cada sector. Así, los pequeños productores están de acuerdo en que se reduzca las transferencias a las universidades. Los universitarios quieren que se reduzcan los CATs pero que no se afecte la educación. Una parte importante de la población está de acuerdo en vender parte del ICE, algunos bancos, FANAL y el INS, pero los trabajadores de dichas instituciones se oponen rotundamente a tales acciones.

Otro aspecto que dificulta enfrentar adecuadamente el problema de la deuda interna, es el “estancamiento político” que padece Costa Rica y la mayoría de los países. Se conoce como estancamiento político el hecho de que, dado que el establecimiento de impuestos y la baja en los gastos estatales son medidas impopulares, los políticos son reacios a tomar estas medidas, para no deteriorar su imagen, razón por la cual los déficit y la deuda persisten.

Desde una perspectiva distinta podría decirse que están dadas las condiciones para establecer un nuevo Pacto Social en Costa Rica, donde se redefina la estrategia de desarrollo que seguirá el país en los próximos años. Estrategia que debe pasar por la redefinición de la estructura tributaria del país, donde efectivamente los sectores más dinámicos den un mayor aporte a las finanzas públicas y coadyuven a solventar el problema de la deuda interna.

Referencias bibliográficas

Banco Central de Costa Rica; **Libro Negro**, Mimeo, San José, diciembre de 1996.

Dornbusch y Fischer; **Macroeconomía**, Mc Graw Hill, Sexta edición, España, 1994.

Lizano, Eduardo, et al.; **Deuda del Gobierno Central de Costa Rica: Problemas y Perspectivas**, Mimeo, San José, noviembre de 1996.

MIDEPLAN; **Panorama Nacional 1995**, San José, Agosto de 1996.
