



DOCUMENTO DE TRABAJO
N.º 001 | 2000

Costa Rica: estimación del déficit fiscal estructural y cíclico

Ana Georgina Azofeifa Villalobos
Doris Rojas Chaves

Fotografía de portada: "Presentes", conjunto escultórico en bronce, año 1983, del artista costarricense Fernando Calvo Sánchez. Colección del Banco Central de Costa Rica.

Costa Rica: Estimación del déficit fiscal estructural y cíclico

Ana Georgina Azofeifa Villalobos*, Doris Rojas Chaves†

Las ideas expresadas en este documento son de los autores y no necesariamente representan las del Banco Central de Costa Rica.

Resumen

En este artículo se adapta y aplica al caso costarricense, una metodología empleada por la CEPAL para estimar el déficit fiscal estructural y cíclico para el período 1983-1999, el cual constituye un instrumento útil para evaluar el desempeño de la política fiscal de mediano plazo, pues busca identificar dentro del déficit, aquella parte que responde fundamentalmente a las decisiones de las autoridades públicas. El déficit estructural se calcula sustrayendo del déficit total, el efecto de los ciclos económicos, denominado déficit cíclico. Los datos estimados muestran que el factor que influye en los desequilibrios fiscales en Costa Rica tanto para el Gobierno Central como el Sector Público no Financiero, es fundamentalmente el componente estructural. Al comparar la magnitud promedio del déficit estructural del Gobierno Central en Costa Rica, ésta es la más alta en relación con algunas economías latinoamericanas y presenta una alta variabilidad. Por su parte, el cálculo del déficit primario estructural evidencia que la deuda interna es el principal problema del déficit fiscal en Costa Rica.

Palabras clave: Déficit Fiscal, Ciclos económicos, Déficit primario.

Clasificación JEL: E62, H63

* Departamento de Investigación Económica. División Económica, BCCR.

† Departamento de Investigación Económica. División Económica, BCCR. rojascd@bccr.fi.cr

Costa Rica: Estimation of the Structural and Cyclical Fiscal Deficit

Ana Georgina Azofeifa Villalobos[‡], Doris Rojas Chaves[§]

The ideas expressed in this paper are those of the authors and not necessarily represent the view of the Central Bank of Costa Rica.

Abstract

In this article, a methodology used by CEPAL to estimate the structural and cyclical fiscal deficit is applied to the Costa Rican case for the 1983-1999 period. It is a useful tool to evaluate the fiscal policy performance in the medium term. The methodology tries to identify those deficit's components that respond directly to the budgetary authorities policies. The structural deficit is calculated by subtracting from the overall budgetary balance the business cycle effect, which is denominated "cyclical deficit". Estimated data show that the structural component is the main aspect that influences fiscal disequilibria for both, Central Government and Public Nonfinancial Sector. They also show that the average size of the Central Government's structural deficit in Costa Rica is the highest compared with some Latin American economies and is highly volatile. Finally, calculations of primary structural deficit show that Internal Debt is the main problem of Costa Rican fiscal deficit.

Key words: Fiscal deficit, Economic cycles, Primary deficit.

JEL codes: E62, H63.

[‡] Department of Economic Research.

[§] Department of Economic Research. Email address. rojascd@bccr.fi.cr

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| I.INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| II.METODOLOGÍA PARA ESTIMAR EL DÉFICIT FISCAL ESTRUCTURAL PARA COSTA RICA | 3 |
| 2.1.Conceptos Básicos | 3 |
| 2.2.Metodología | 4 |
| III.ANÁLISIS DE RESULTADOS..... | 6 |
| 3.1.Principales hechos históricos de la política fiscal entre 1983-1999 | 6 |
| 3.2.Principales resultados | 8 |
| 3.2.Comportamiento del déficit fiscal global, cíclico y estructural para algunas economías de América Latina (1990-1997) | 16 |
| IV.CONSIDERACIONES FINALES | 19 |
| V.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 23 |
| ANEXOS..... | 24 |

COSTA RICA: ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT FISCAL ESTRUCTURAL Y CÍCLICO

Resumen

En este artículo se adapta y aplica al caso costarricense, una metodología empleada por la CEPAL para estimar el déficit fiscal estructural y cíclico para el período 1983-1999, el cual constituye un instrumento útil para evaluar el desempeño de la política fiscal de mediano plazo, pues busca identificar dentro del déficit, aquella parte que responde fundamentalmente a las decisiones de las autoridades públicas. El déficit estructural se calcula sustrayendo del déficit total, el efecto de los ciclos económicos, denominado déficit cíclico. Los datos estimados muestran que el factor que influye en los desequilibrios fiscales en Costa Rica tanto para el Gobierno Central como el Sector Público no Financiero, es fundamentalmente el componente estructural. Al comparar la magnitud promedio del déficit estructural del Gobierno Central en Costa Rica, ésta es la más alta en relación con algunas economías latinoamericanas y presenta una alta variabilidad. Por su parte, el cálculo del déficit primario estructural evidencia que la deuda interna es el principal problema del déficit fiscal en Costa Rica.

Abstract

In this article, a methodology used by CEPAL to estimate the structural and cyclical fiscal deficit is applied to the Costa Rican case for the 1983-1999 period. It is a useful tool to evaluate the fiscal policy performance in the medium term. The methodology tries to identify those deficit's components that respond directly to the budgetary authorities policies. The structural deficit is calculated by subtracting from the overall budgetary balance the business cycle effect, which is denominated "cyclical deficit". Estimated data show that the structural component is the main aspect that influences fiscal disequilibrium for both, Central Government and Public Nonfinancial Sector. They also show that the average size of the Central Government's structural deficit in Costa Rica is the highest compared with some Latin American economies and is highly volatile. Finally, calculations of primary structural deficit show that Internal Debt is the main problem of Costa Rican fiscal deficit.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los 90's el tema de las finanzas públicas ha tomado mayor relevancia en la economía costarricense, especialmente por tres factores: a) el proceso de globalización y apertura económica y financiera que busca una nivelación de las economías participantes, b) la aplicación de medidas tendientes a disminuir el déficit fiscal como mejoras en la recaudación de impuestos, eliminación o reducción de exenciones, entre otras, que buscan crear economías más competitivas, y c) cambios significativos en el ambiente económico, interno y externo, más orientado por el mecanismo de mercado; razón por la cual se hace necesario disponer de más y mejores indicadores para evaluar el impacto de estos factores en el sector fiscal -y viceversa- en el corto y mediano plazo.

En este sentido, en el diseño de la política fiscal un punto importante es establecer diferencias entre los efectos esperados de factores permanentes -en relación con los transitorios- tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. Los efectos permanentes se refieren a los componentes que perduran en los ingresos y gastos. Por otra parte, existen otros eventos que se asocian a movimientos transitorios, como por ejemplo los desastres naturales que

incrementan los gastos. Por lo general, el efecto de choques transitorios -negativos o positivos- desaparece con el transcurso del tiempo, convirtiéndose en movimientos cíclicos, que se estiman, como la diferencia del producto observado alrededor del potencial.

En esa dirección, se han venido desarrollando varias técnicas para tratar de distinguir efectos permanentes y transitorios en la conformación del déficit fiscal. Una de ellas consiste en estimar lo que se ha denominado el déficit estructural, definido como el déficit resultante de sustraer del déficit total, los efectos provenientes de los ciclos económicos, denominado déficit cíclico. En este sentido, el estructural responde más a las condiciones de la estructura, resultado de la política fiscal, cuyos efectos en la economía se espera que tengan un carácter más permanente; mientras que el déficit cíclico está más asociado a la evolución de la actividad económica y por tanto, a efectos transitorios que escapan del control directo de las autoridades fiscales. Este tipo de enfoque lo ha utilizado el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para estimar el déficit estructural de algunas economías.

Así, siguiendo este enfoque y considerando la baja discrecionalidad a corto plazo de la autoridad fiscal en el resultado del componente cíclico, éste debe aceptar tales variaciones dentro de un rango tolerable y centrar su atención en el manejo del déficit estructural a mediano y largo plazo, para evitar que la política fiscal se convierta en un instrumento propagador y amplificador de perturbaciones macroeconómicas (CEPAL, 1998).

No obstante, la técnica utilizada por Martner (CEPAL, 1998), para estimar el déficit estructural, quedan incluidos implícitamente los efectos de otras variables que también influyen en los ingresos y gastos, tales como: tasa de desempleo y tasas de interés, sobre las que la autoridad fiscal no tiene control directo, y por tanto, muy escasa o nula discrecionalidad. Dado que muchas economías latinoamericanas son poco estables y esas variables tienen gran importancia relativa, el déficit estructural calculado con dicha metodología podría sobrestimar la discrecionalidad de la autoridad fiscal para el manejo de ese déficit.

Con la limitación indicada, determinar el déficit estructural -y conocer su evolución- resulta muy útil para el análisis, la formulación y el diseño de las políticas presupuestarias. Contar con una medida del déficit fiscal independiente del ciclo económico, permite identificar con mayor claridad las decisiones fiscales y calcular la magnitud del déficit que son resultado de medidas discrecionales.

Por tanto, el objetivo de este estudio es presentar una estimación del déficit fiscal estructural y cíclico para la economía costarricense y analizar su evolución en el periodo 1983-1999, como indicador de la ejecución de la política fiscal.

Del análisis de resultados se desprende que:

- El déficit fiscal estructural permite aproximar los cambios que se producen en el déficit total que no están directamente vinculados con la actividad económica.
- El resultado financiero del Gobierno Central, ha sido producto más de la política fiscal activa que de los impactos de los ciclos económicos y que a pesar de que el componente estructural es el resultado de las medidas de contracción y expansión, éstas no siempre se reflejan en una reducción del déficit fiscal.

- Al igual que sucede en otras economías latinoamericanas, los datos estimados del déficit estructural del Gobierno Central muestran una alta variabilidad: su desviación estándar es de 1,06, el valor más bajo se presenta en 1985 (1,4%) y el más alto en 1994 (5,7%) y un promedio de 2,7% del PIB. Por otra parte, el déficit estructural del consolidado del Sector Público No Financiero -que incluye al Gobierno Central y las principales 18 instituciones públicas- muestra una tendencia más moderada: su desviación estándar es de 1,5 el valor más bajo se presenta en 1988 (con un superávit de 0,22%) y el más alto en 1994 (5,5%) para un recorrido de 6,1%, y un promedio de 1,4% del PIB.
- Los resultados del déficit fiscal estructural del gobierno central obtenidos en el presente estudio (metodología de Marther), así como los obtenidos de la aplicación de la metodología del FMI, manifiestan un patrón muy similar, en el periodo de análisis.
- Con el análisis del indicador primario se confirma que el problema de la elevada carga que implica el pago de los intereses de la deuda, constituye un serio obstáculo para el cumplimiento de las funciones básicas del Gobierno.

El documento está conformado de tres secciones, además de ésta. En la segunda se presentan algunos conceptos básicos y se describe la metodología aplicada para obtener los déficit estructural y cíclico. En la tercera se exponen los resultados de la estimación de estos componentes, tanto del déficit observado como del déficit primario y se comparan con los obtenidos para algunas economías de Latinoamérica. En la última sección se incluyen las consideraciones finales.

II.METODOLOGÍA PARA ESTIMAR EL DÉFICIT FISCAL ESTRUCTURAL PARA COSTA RICA

2.1.Conceptos Básicos

Resultado Financiero Total

"Se define como los ingresos, más las donaciones recibidas, menos los gastos, menos la concesión neta de préstamos, dicho de otro modo, el superávit o déficit es igual a la suma de los préstamos netos obtenidos por el gobierno, y la disminución neta de los depósitos y del efectivo del gobierno"¹.

Déficit estructural²

El déficit estructural, denominado también discrecional, es aquel componente del déficit total que es independiente del ciclo económico y que responde principalmente a decisiones de política fiscal. También se define como aquel déficit que existiría en la economía, si ésta siguiera su trayectoria de crecimiento potencial, es decir con un nivel máximo de producción sostenible de manera duradera y sin tensiones en la economía. En este sentido, si la economía se encuentra operando a plena capacidad, el ingreso tributario que se recaude sería el máximo y los gastos públicos que se realizan serían los niveles normales que requiere el sector público para su operación.

¹ Tomado de Manual de estadísticas de las finanzas públicas. FMI, abril 1975, Página 370.

² Este concepto y el de déficit cíclico se tomaron de "Apuntes sobre política Fiscal. Material del Curso sobre Política y Programación Financiera impartido por el CEMLA, 1993.

Déficit cíclico

El déficit cíclico es el inducido por el ciclo económico. Si la economía se encuentra en una recesión los ingresos tributarios que se recaudarán serán menores, ya que tanto el impuesto sobre la renta como los impuestos sobre el consumo se ven afectados conjuntamente por el menor ingreso. Por otro lado, también se origina nuevos gastos con la caída de la actividad económica, por ejemplo, compensaciones a los desempleados³, gastos extraordinarios tendientes a dinamizar la economía, etc. Es decir, que tanto la caída de los ingresos como el aumento de los gastos se esperan que sean temporales.

Déficit primario

Es la medida del déficit que sólo toma en cuenta los ingresos y los gastos normales del sector público, sin incluir los gastos por servicio de la deuda.

2.2. Metodología

El propósito de este estudio es estimar el componente estructural y cíclico del déficit total en Costa Rica del Gobierno Central y el Sector Público no Financiero, para el periodo 1983-1999, para aportar elementos de juicio que ayuden a evaluar el desempeño de la política fiscal costarricense, tratando de separar componentes discrecionales o estructurales, de los componentes cíclicos o automáticos, sobre los que la autoridad fiscal no tiene control directo a corto plazo.

Con ese fin se revisan dos estudios anteriores realizados por el Departamento de Investigaciones Económicas titulado "Orientación discrecional y cíclica de la política fiscal" (Méndez y Durán, 1996), y su actualización (Méndez y Torres, 1996), en los cuales se aproxima el déficit estructural denominado en sus efectos como déficit discrecional. Del mismo modo, se examinan y se toman como referencia elementos aportados por métodos similares aplicados por el FMI y la OCDE (Hagermann, 1999) para países desarrollados; y la adaptación de éstos, por parte de la CEPAL (Martner, 1999a) para el caso de Latinoamérica.

El FMI y la OCDE han diseñado algunos métodos que tienen como objetivo el cálculo de indicadores que capten los efectos de las medidas de política fiscal (déficit estructural o discrecional). En ambos casos, se considera que existe un componente cíclico del gasto, vinculado a las políticas de desempleo, que se comporta de manera anticíclica. Dado que en Latinoamérica ese tipo de gastos es poco significativo, este ajuste se puede obviar del cálculo del déficit cíclico (Martner, 1999a).

Como se expresó en la sección previa, estos métodos asumen que el déficit estructural responde -al menos en países desarrollados- a decisiones de política fiscal. Se basa en el supuesto de que la producción real fluctúa alrededor de su trayectoria de crecimiento potencial de largo plazo, -y por tanto está fuera del control de las autoridades fiscales- y que puede ser sustraída del déficit total, dejando por diferencia el déficit estructural.

Así, el cíclico responde a la interrogante ¿Cuál es la relevancia de la actividad económica en los resultados de las finanzas públicas?, mientras que el discrecional o estructural busca capturar efectos de la política fiscal que son independientes del ciclo.

En este sentido, el déficit cíclico está sujeto a la actividad económica. Es el resultado de las variaciones en el ingreso o gasto público, producidas por la diferencia entre el producto

³ En el caso de Costa Rica no existe este tipo de erogación (compensaciones salariales).

observado o efectivo (Y) y el producto potencial (Y^*), esto es, la brecha en la producción ("GAP", en inglés).

Si se parte de la siguiente relación entre los ingresos del sector público y el ciclo económico⁴:

$$T = T + a \times Y \quad (1)$$

donde:

T : ingresos totales,

T : ingresos no vinculados al PIB,

a : representa el porcentaje de los ingresos tributarios en relación con el PIB,

Y : PIB observado.

A partir de (1), el déficit cíclico (Dc) se puede determinar como:

$$Dc = a \times GAP \quad (2)$$

donde: $GAP = \frac{Y - Y^*}{Y^*}$

y, Y^* es el PIB potencial.⁵

Entonces, el déficit estructural (De) sería:

$$De = D - Dc, \quad (3)$$

Donde D es el déficit observado -del Gobierno Central o SPNF, según sea el caso-.

El producto potencial es el nivel máximo de producción sostenible de manera duradera y sin tensiones en la economía, por consiguiente, sin aceleración de la inflación. Además, se considera como un indicador de oferta y por tanto la brecha de producción representa el exceso o la insuficiencia de la demanda agregada, en relación con dicho nivel de oferta potencial, obteniéndose de esta manera un indicador de la posición de la economía en el ciclo (Martner, 1999).

Para estimar el crecimiento potencial de mediano plazo se pueden aplicar diversos métodos estadísticos calculando una tendencia de la producción, asumiendo que el PIB observado fluctúa en torno a esta tendencia. Entre estos métodos se encuentran los siguientes: a) ajuste de tendencia lineal, b) promedios móviles, c) el filtro de Hodrick-Prescott y d) el filtro Baxter King. También existen otras técnicas de orden estructural, como la estimación de una función de producción agregada, que permite relacionar el PIB potencial con las tendencias de la productividad total de los factores de la producción (trabajo y capital) y de las cantidades utilizadas de estos dentro del proceso de producción.

⁴ La nota técnica "Base Metodológica para estimar el déficit fiscal cíclico y estructural" (DM-DIE-NT-03-2000), contiene la derivación matemática de las fórmulas de cálculo del déficit cíclico y estructural.

⁵ El GAP también puede expresarse como porcentaje del PIB observado.

Esta variable macroeconómica se tomó del estudio desarrollado por el Equipo de Modelación Macroeconómica⁶, en el cual el Producto Potencial (Y^*) se aproximó aplicando varios métodos, tres de los cuales lo estiman mediante la respectiva tendencia del Producto Interno Bruto y otro con la aplicación de una función de producción.

En el presente estudio, se utilizó el filtro de Hodrick y Prescott (**FHP**)⁷, ya que, como se expresa en esa nota de investigación, los cuatro métodos muestran similitudes en la estimación de la brecha de producción, sin embargo, presentan algunas diferencias relacionadas con la persistencia de las fases del ciclo económico, particularmente la brecha estimada con FHP manifiesta prácticamente ciclos más claros que el resto, es más simple, más flexible y más versátil que la función de producción. Adicionalmente, y acorde con la experiencia de otros países, en su mayoría estiman el producto potencial mediante métodos de tendencia, y entre ellos el FHP, lo cual permite hacer comparaciones en el ámbito internacional.

Además, como complemento se hizo un análisis de consistencia con las cifras resultantes de otros estudios desarrollados por el Departamento de Investigaciones Económicas sobre este mismo tema: "Orientación discrecional y cíclica de la política fiscal en Costa Rica" (DIE-PI-01-95) y su posterior actualización (DIE-EC-42-96). De acuerdo con estos estudios, los autores aplican una metodología alternativa para estimar el déficit estructural, la cual se basa en la del FMI. Aproximan el déficit inducido por la coyuntura (déficit cíclico) extrapolar los ingresos del periodo t-1 con la tasa de variación del PIB nominal y los gastos de t-1 con la tasa de variación del PIB tendencial, estimado mediante la aplicación del Filtro de Hodrick y Prescott y obtienen un indicador del efecto discrecional de la política fiscal como la diferencia entre el déficit observado y el cíclico. Al respecto, el FMI extrapola a partir de un año base, y recomienda, en caso de ser necesario un ajuste por el desfase en la recaudación de impuestos. En ambas metodologías se supone que las elasticidades de los gastos y de los ingresos con respecto al producto nominal de tendencia y el observado son unitarias y positivas. Para mayor detalle sobre los resultados de la aplicación de esa metodología se recomienda consultar los informes antes mencionados.

En la siguiente sección se analizan los resultados de las series correspondientes a los déficit estructural y cíclico para el periodo 1983-1999, obtenidas de la aplicación de las ecuaciones **(2)** y **(3)** anteriores, tanto para el Gobierno Central como el Sector Público No Financiero (**SPNF**), así como también se evalúa el patrón de conducta del déficit estructural primario.

III. ANÁLISIS DE RESULTADOS

3.1. Principales hechos históricos de la política fiscal entre 1983-1999

En las últimas décadas Costa Rica se ha caracterizado por un desequilibrio en sus finanzas públicas, situación que se ha acentuado en los 90's. El déficit del Gobierno Central con respecto al PIB alcanzó un valor medio de 2,1% en el quinquenio 83-88, mientras que en 89-93 y 94-99 fue de 2,4 y 3,5%, respectivamente, situación que ha generado un creciente endeudamiento con financiamiento interno, alcanzando magnitudes preocupantes en los

⁶ Nota de investigación N°1-00 "Inflación y Brecha en la Producción".

⁷ Aplicado a las nuevas cifras del PIB en nominales, asociadas a la base 1991 = 100. Sin embargo, para efectos de comparación internacional, se utilizó la serie del PIB nominal, asociadas a la base 1966.

⁸ Los autores estimaron el respectivo déficit discrecional para el Sector Público Combinado (Sector Público no Financiero y Banco Central), y utilizaron la serie del PIB base 1966=100.

últimos años. Por su parte, **SPNF** alcanzó valores medios de 1,2%, 0,6% y 2,7% en esos periodos, respectivamente.

La situación financiera del **SPNF**, muestra un comportamiento similar aunque menos acentuado que el Gobierno Central, resultado positivo de los superávits que presentaron algunas empresas que compensan en cierta medida la situación deficitaria que ha generado el Gobierno Central

Gráfico N° 1
Ingresos, Gastos y Déficit del Gobierno Central
-Porcentajes del PIB-

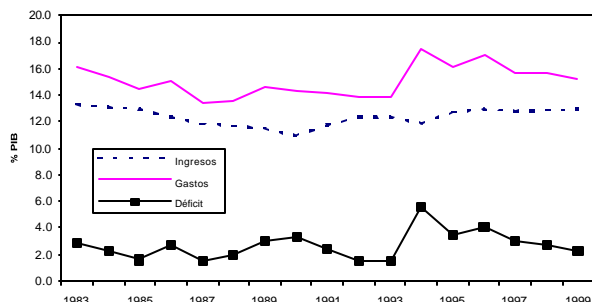
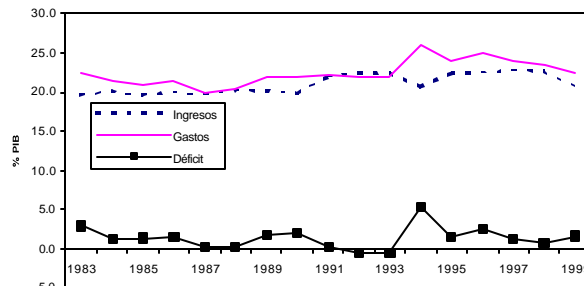


Gráfico N° 2
Ingresos, Gastos y Déficit del SPNF
-Porcentajes del PIB-



por décadas.

En los siguientes gráficos se observa una tendencia general ascendente del déficit del Gobierno Central, y más moderada en el SPNF. De esa manera, salvo por el año 1993, el saldo superavitario generado por el resto de instituciones públicas ha funcionado como amortiguador de la presión que ejerce el déficit del Gobierno Central sobre la economía⁹,

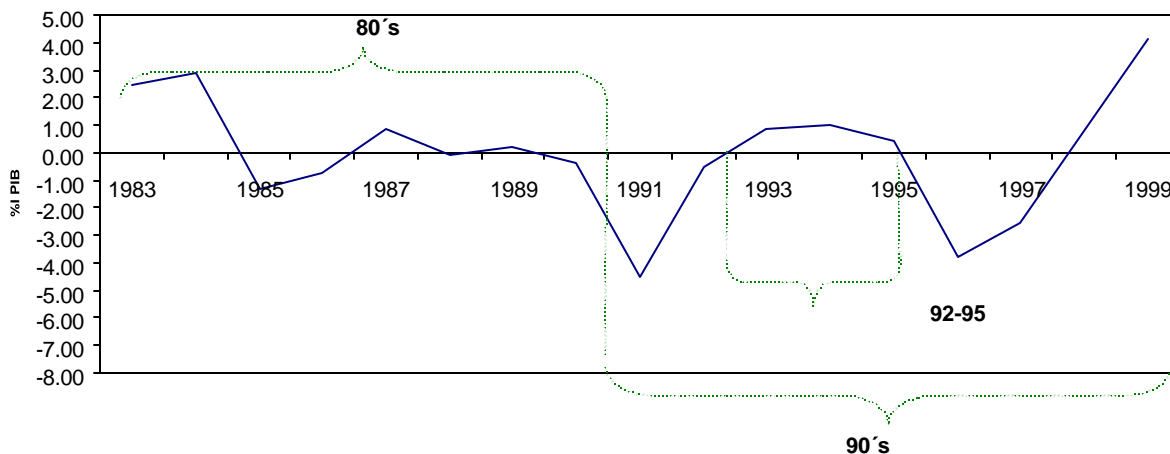
La tendencia ascendente del déficit observado del Gobierno Central no parece consistente con la aplicación de políticas fiscales para reducirlo y atenuar la presión que éste ejerce sobre la economía. Por otra parte, se observa que ante un mejoramiento de la actividad económica el déficit disminuye levemente.

Al respecto también se puede observar la evolución cíclica de la economía costarricense a través del GAP estimado mediante el método FHP¹⁰. En el Gráfico N°3 se distinguen dos periodos: por un lado, la década de los 80's refleja el esfuerzo de estabilización y recuperación económica de la crisis de inicio de ese periodo. Así, durante esos años el GAP como porcentaje del PIB observado, fue de 2,4 en 1983, hasta ubicarse en un valor muy cercano a cero en el periodo 1988-1990. Por otro lado, la década de los 90's muestra una tendencia muy variable, destacando el año 91, en el cual la brecha alcanzó un valor negativo de 4,3%, siendo el más alto del periodo. Luego se observa un crecimiento económico moderado en periodo 92-95, en donde el GAP logra un máximo en 1994 (1,04% del PIB observado). En contraste, en 1996 y 1997, el indicador aporta señales de recesión económica al alcanzar valores de -3,8% y -2,6%.) y a partir de 1998, la tendencia se revierte significativamente, lográndose una brecha positiva de 4.2% en 1999.

⁹ En el siguiente apartado se analiza con más detalle, la política fiscal ligada a la evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Central.

¹⁰ Es importante mencionar que también se estimó el GAP mediante una función de producción tipo Cobb-Douglas, la cual resultó menos precisa para explicar las tendencias cíclicas. Desde ese punto de vista, es también más apropiado utilizar el método FHP.

Gráfico N°3
Costa Rica: Brecha de producción (GAP)
-Porcentajes del PIB-



De acuerdo con el análisis previo de la evolución del déficit fiscal, ¿Qué se puede esperar del patrón de conducta del déficit fiscal estructural y cíclico de la economía costarricense? Las cifras no aportan evidencia que permita identificar el papel que ha jugado la política fiscal en la conformación del déficit, ni de la vinculación de éste con la evolución cíclica de la economía. Al respecto, la metodología propuesta en el apartado II, facilita obtener una apreciación del peso de la evolución de la economía en el déficit, a través de la estimación del déficit cíclico; y por diferencia, la estimación del peso del déficit estructural, que incluye los efectos de medidas discrecionales.

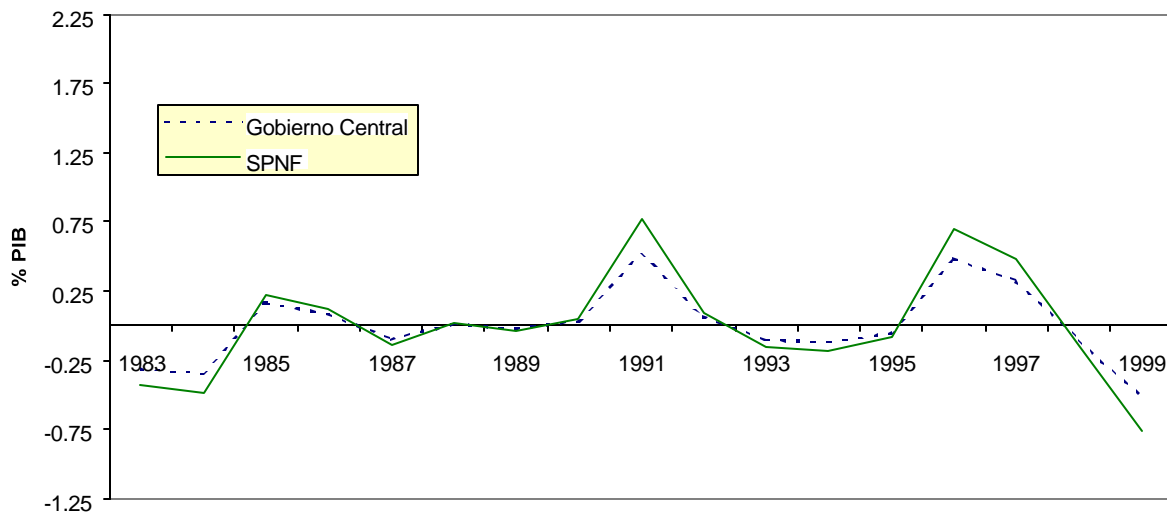
De esta forma, es de esperar que el déficit cíclico presente un patrón inverso a la actividad económica (anticíclico). Esto es, en períodos de expansión de la actividad económica se espera que los ingresos públicos se incrementan a causa de una mayor recaudación impositiva, y por tanto el déficit cíclico se reduzca. En fases de recesión, el bajo nivel de actividad económica afecta adversamente el resultado financiero tanto por la parte de los ingresos tributarios como por ciertas erogaciones del gasto como por ejemplo aumento de beneficios sociales o gastos para solventar desastres naturales, entre otros, el componente cíclico aumenta.

Por su parte, el componente estructural con respecto al déficit observado, debe reflejar inversamente los movimientos que captura el déficit cíclico. De ese modo, cuando el componente cíclico refleje déficit, el componente estructural estará por debajo del observado; y cuando el cíclico presente superávit, el estructural estará por encima.

3.2.Principales resultados

Mediante la metodología propuesta se obtuvo una estimación del componente cíclico del déficit del Gobierno Central y del SPNF, respectivamente. En el Gráfico N°4 se presentan los resultados correspondientes.

Gráfico N°4
Costa Rica: Déficit Cíclico del Gobierno Central y SPNF
-Porcentajes del PIB-



Como se puede observar, en la estimación del déficit cíclico prevalece la tendencia inversa a la del GAP. Lo anterior se justifica por la tendencia ascendente moderada que presentan los valores calculados de la relación de los ingresos tributarios respecto al PIB (Coeficiente "a" en las ecuaciones 1 y 2). En el Gobierno Central se presenta un mínimo de 10,5% en 1990 y un máximo de 12,9% en 1983. El SPNF manifiesta un mínimo de 15,8 % y un máximo de 18,6% en 1990 y 1997, respectivamente, como se nota en el cuadro N° 1 del anexo.

Adicionalmente, y a pesar de disponer de una muestra pequeña, se practicaron regresiones logarítmicas entre el ingreso, el ingreso tributario y el gasto respecto al PIB observado, respectivamente, para el período 1983-1999. En los tres casos el coeficiente de elasticidad dio muy cercano a uno.

De lo anterior se puede concluir que no existe evidencia estadística clara que permita rechazar la hipótesis de neutralidad, ya sea entre el ingreso y el PIB, o entre el ingreso tributario y el PIB, respectivamente. Por tanto, en esta oportunidad no se consideró relevante profundizar en la descomposición del ingreso en categorías y trabajar con elasticidades diferentes para cada una de ellas, conforme al enfoque de la OCDE¹¹. Lo anterior, máxime si se considera que durante el período, las políticas impositivas cambiaron significativamente, de tal manera, que los coeficientes de elasticidad que se obtendrían serían poco confiables.

Por otra parte, la elasticidad unitaria del gasto respecto al PIB, indica que prevalece una tendencia procíclica del gasto, antes que una tendencia anticíclica. De acuerdo con el estudio de Martner (Martner, 1999a), los gastos cíclicos se asocian con beneficios sociales como las erogaciones que se realizan por desempleo, el cual en Latinoamérica ha resultado poco significativo, por tanto, el ajuste por gasto anticíclico se puede obviar del cálculo del déficit cíclico.

¹¹ Para profundizar en el tema de las elasticidades de distintas categorías de ingreso público respecto al PIB, se puede consultar y contrastar las conclusiones de este estudio, con los de la obra de Corrales, Jorge y Angulo, José E. **Política Impositiva y Recaudación Tributaria**. Academia de Centroamérica, Costa Rica, 1994.

En este sentido, para Costa Rica también se realizaron pruebas acerca del comportamiento procíclico o anticíclico del gasto y de su posible importancia en la determinación del déficit estructural. No se encontró evidencia sólida que permita sustentar uno u otro comportamiento, además las pruebas mostraron que los valores por gasto procíclico o anticíclico no representarían un peso significativo en la determinación del déficit estructural, razón por la cual se optó por no incluirlos.

El Cuadro N°2 del anexo, muestra las cifras de los déficit estructural y cíclico para el Gobierno Central, así como el resultado financiero total.

De acuerdo con esos resultados, se concluye que el componente cíclico explica relativamente poco el déficit observado, debido a la leve sensibilidad de los ingresos tributarios con respecto a la actividad económica. Ese componente alcanza su máximo deficitario en 1991, equivalente a 0,52 %; y su máximo superavitario en 1999 (-0.52).

Con respecto al comportamiento del déficit estructural del Gobierno Central, se nota una conducta similar al déficit observado. Al igual que sucede en otras economías latinoamericanas, los datos estimados del déficit estructural del Gobierno Central para Costa Rica muestran una alta variabilidad: su desviación estándar es de 1,06, el valor más bajo se presenta en 1985 (1,4%) y el más alto en 1994 (5,7%) para un recorrido de 4,25%, y un promedio de 2,7% del PIB. En el período 94-99, a pesar de presentar un promedio relativamente alto respecto a otros periodos, la tendencia es decreciente, pasando de 5,7% en 1994 a 2,8% en 1999.

A pesar de los aumentos en la recaudación de impuestos como resultado del crecimiento económico y de las medidas discrecionales adoptados por el lado de los ingresos y los gastos, el resultado financiero del Gobierno Central continuó siendo deficitario. Además, el reducido margen de acción limita las posibilidades de manejo del déficit fiscal como consecuencia de la presión tributaria que existe. Por el lado de los gastos se aplican medidas de política fiscal sobre bases poco sostenibles, como la reducción de los gastos de inversión, lo cual se puede observar en la caída cercana al 9,7% de los gastos de capital como proporción de los gastos totales en los 90's, en comparación con un 16,3% que se presentó en el período 1983-1989.

La liberalización de algunos recursos dentro de los componentes del gasto como el citado se realiza con el fin de enfrentar otras erogaciones como el elevado endeudamiento interno y el pago de intereses, que esto genera. En efecto, los gastos por intereses han presentado un significativo incremento en la década de los 90's, pasando de un 14,1% en el período 83-89, dentro del total de los gastos (22.3%), situación que se retomara más adelante cuando se considere el déficit primario.

Por otra parte, los valores elevados que presenta el déficit estructural sugieren que responde a algo más que medidas puramente discrecionales o a situaciones permanentes. Por ejemplo, por la metodología aplicada el efecto que sobre el déficit del Gobierno Central tuvo el cierre del Banco Anglo-Costarricense en 1994, se incluye dentro del déficit estructural.

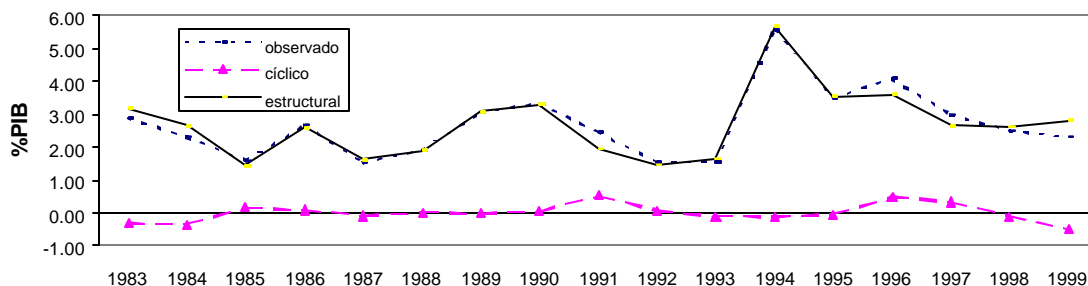
Los resultados de los déficit estructural y cíclico, para el consolidado del SPNF se muestran en el cuadro N°3 del anexo. En ellos se aprecia que el estructural mantiene un comportamiento muy similar y un nivel cercano al déficit observado. Ello sugiere que el componente cíclico tiene menor peso en la determinación de esa variable y además se nota que la serie del déficit estructural muestra una alta variabilidad: su desviación estándar es de 1,5%, el valor más alto

se presenta en 1994 (5,5%) así como un superávit máximo en los años 1991-1992 (0,64% con respecto al PIB), para un recorrido de 6,1%, y un promedio de 1,4% del PIB.

Cabe señalar que a pesar de que el período 94-98, presenta un promedio más alto respecto a otros periodos, la tendencia es decreciente, pasando de 5,5% en 1994 a 1,0% en 1998, y con un repunte en 1999 (2,4%).

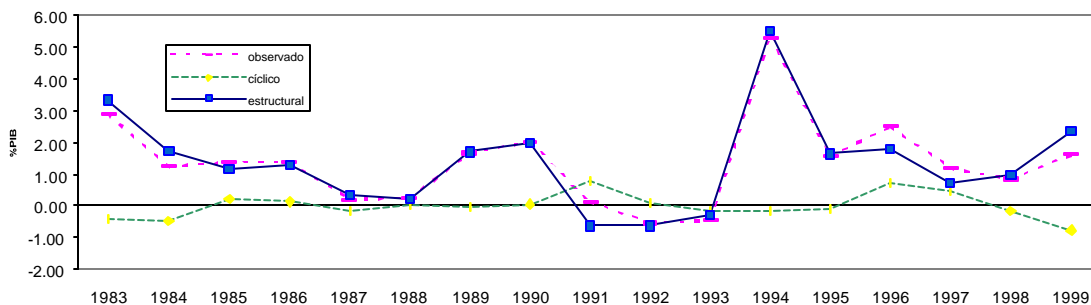
Los siguientes gráficos N°5 y N°6, muestran los resultados del déficit estructural y cíclico, para el Gobierno Central y el SPNF.

GRÁFICO N°5
COSTA RICA: Déficit observado, cíclico y estructural del Gobierno Central
-Porcentajes del PIB-



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y de la División Económica del BCCR.

GRÁFICO N°6
COSTA RICA: Déficit observado, cíclico y estructural
Consolidado Sector Público no Financiero
-Porcentajes del PIB-



Fuente: Elaboración propia, con información del Ministerio de Hacienda y de la División Económica, BCCR.

Como se ha expresado el déficit estructural refleja la política fiscal, las cuales pueden ser expansivas o contractivas, las cuales se definen a continuación según el objetivo de la política fiscal:

| | | |
|-----------------------------|---------------------|--|
| Política expansiva | Disminuir impuestos | El consumo aumenta y por tanto la producción y el empleo. |
| | Aumentar el gasto | La demanda del sector público hará aumentar la producción. |
| Política contractiva | Aumentar impuestos | Baja el consumo y la producción y por tanto el empleo. |
| | Disminuir gasto | Desciende la demanda y la producción. |

A continuación se hace una breve exposición de las políticas fiscales más relevantes ejecutadas tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, en algunos años del periodo de estudio y en el anexo se presenta el gráfico que contiene la evolución de estas dos variables a partir de 1983.

En 1987 se aplicaron medidas contractivas en los gastos, cuya participación relativa con respecto al PIB fue de un 13,4%, mientras que en 1996 fue de 15,0%, producto principalmente de una disminución de la inversión en gastos de capital (-28,6) y la no-sustitución de plazas vacantes. En 1988, las medidas contractivas se ejecutaron por el lado de los ingresos, los cuales crecieron en un 21,4%, especialmente por el establecimiento de nuevos sistemas impositivos y mecanismos más eficientes de recaudación. Estas medidas se reflejan claramente en el déficit fiscal estructural, el cual alcanzó el valor de 1,6 % y 1,9 con respecto al PIB, respectivamente.

Por su parte, en 1989 y 1990, se aumentaron los gastos totales, principalmente los intereses (pasando de 24% a 31 y 39% respectivamente), dejando un resultado deficitario del orden del 3,1% y 3,3% en relación con el PIB en cada uno de esos años.

En el lapso 1991, se aplicaron fuertes medidas discrecionales contractivas para generar mayores ingresos, cuya tasa de variación se duplicó. Entre los factores que incidieron en este resultado está el aumento de la tasa del impuesto de 10% a 13% y el incremento de tarifas de bienes y servicios del sector público, lo cual se manifiesta en una reducción importante en el déficit estructural al pasar de un 3,3% a 1,9% del PIB. Por su parte, la actividad económica de ese año fue de apenas un 0,6% (en contraste con el promedio del quinquenio anterior que se situó en 5,2%), lo cual se refleja en un mayor déficit cíclico en comparación con los años previos.

En el bienio 92-93, el déficit fiscal fue prácticamente el mismo (1,4% y 1,6% como proporción del PIB), sin embargo se ejecutaron diferentes medidas discrecionales. En el 92, se implementó una política contractiva por el lado de los ingresos y expansiva por el lado de los gastos, mientras que en el 93 fue expansiva en los ingresos y contractiva en los gastos.

Por otra parte, 1994 se caracteriza por presentar el mayor déficit del periodo de análisis (5,7%), como resultado de la mayor erogación de gastos, su tasa de variación fue de 52% en contraste con un 18,9% del año anterior, lo cual se explica fundamentalmente por las pérdidas del Banco Anglo, el aumento en el pago de intereses y transferencias. Los ingresos se desaceleraron, producto de una mayor desgravación arancelaria y disminución de un punto porcentual en el impuesto de ventas.

En 1995 se registró un déficit del orden del 3,5% del PIB, resultado que se deriva del crecimiento de los ingresos por una mejor recaudación tributaria mediante la puesta en ejecución de las Leyes de Justicia Tributaria y de Ajuste Tributario. Por su parte, los gastos manifiestan una tasa de crecimiento del 17,9%, dentro de las medidas cabe destacar el programa de movilidad laboral, reducción en los gastos de capital y transferencias.

El déficit estructural del Gobierno Central en 1996 fue de 3,6% del PIB, producto de la aplicación de una política fiscal expansiva en los ingresos y gastos. Por otro lado, el menor crecimiento económico de ese año (0,3%), repercutió en un mayor déficit cíclico 0,5% (con respecto al PIB).

Dentro de los ingresos del fisco durante 1997, se presentó un mayor dinamismo en la recaudación de los impuestos asociados a aduanas, consumo interno y renta. Además, en ese año se introdujeron algunas medidas fiscales, entre las que están: la reforma a la ley de impuestos a la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, la reducción de gastos superfluos, el canje de las inversiones de instituciones públicas por los denominados títulos de rendimiento real, y la modificación del impuesto selectivo de consumo sobre combustibles.

Por otra parte, la menor tasa de crecimiento de los gastos totales del Gobierno Central (12,5% en 1997 en comparación con el 22,6% en 1996) tuvo origen, básicamente, en la menor erogación por el servicio de intereses sobre los títulos valores en circulación, producto de la baja que experimentaron las tasas de interés internas, resultados que contribuyeron a un menor déficit con relación a 1996 (3,0% del PIB).

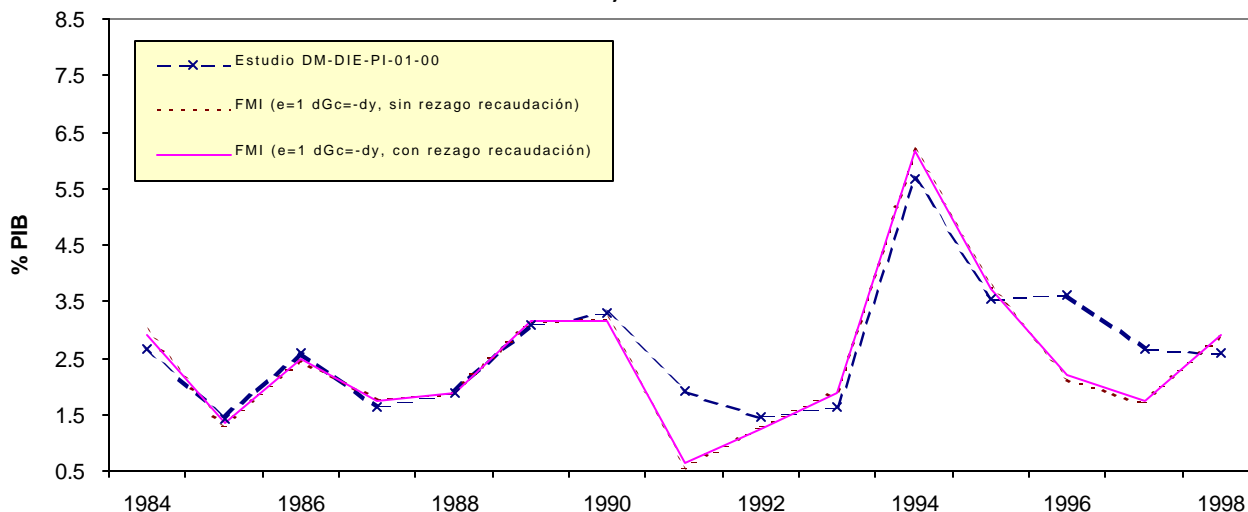
Para 1998 y 1999, la actividad económica alcanzó una tasa de crecimiento de un 8%, lo cual se refleja en un mejoramiento en las finanzas, mediante el componente cíclico, el cual se sitúa en un superávit de 0,1 y 0,5 como porcentajes del PIB, lo que permitió que se amortiguara el resultado del déficit estructural y por tanto un déficit observado menor que el correspondiente a años anteriores.

En ambos años se dio un aumento en la tasa de crecimiento de los ingresos debido a las mayores entradas por la recaudación de los tributos en aduanas, renta, selectivo de consumo. Adicionalmente, en 1999 también este rubro se aumentó por concepto de impuesto sobre la renta como resultado de la aplicación de este gravamen, por primera vez, al Instituto Costarricense de Electricidad. Por el lado de los gastos, en 1998 se observó un menor crecimiento, sin embargo, la aplicación de esas medidas no se reflejan en un menor déficit fiscal estructural. Por el contrario, en 1999, el pago de intereses continuó siendo el principal disparador del gasto gubernamental, pues tuvo un incremento del 41,5% con respecto a lo observado en 1998; en este comportamiento influyó las mayores tasas de interés que prevalecieron durante el segundo semestre de ese año.

Como se mencionó en la sección 2, al evaluar los resultados del déficit estructural del Gobierno Central obtenidos de la aplicación de la metodología de este estudio (Marthner) con los estimados a partir de la aplicación de la metodología del FMI sin incorporar el ajuste por el desfase de la recaudación de impuestos y con ese ajuste, se concluye que en términos generales todos los indicadores manifiestan el mismo patrón de comportamiento, como se

observa en el gráfico No 7, con excepción de algunos puntos aislados, lo cual brinda confianza en los diferentes métodos aplicados para estimar estos indicadores fiscales¹².

Gráfico N°7
Costa Rica: Estimación del Déficit Estructural del Gobierno Central
según distintos métodos
 Porcentaje del PIB

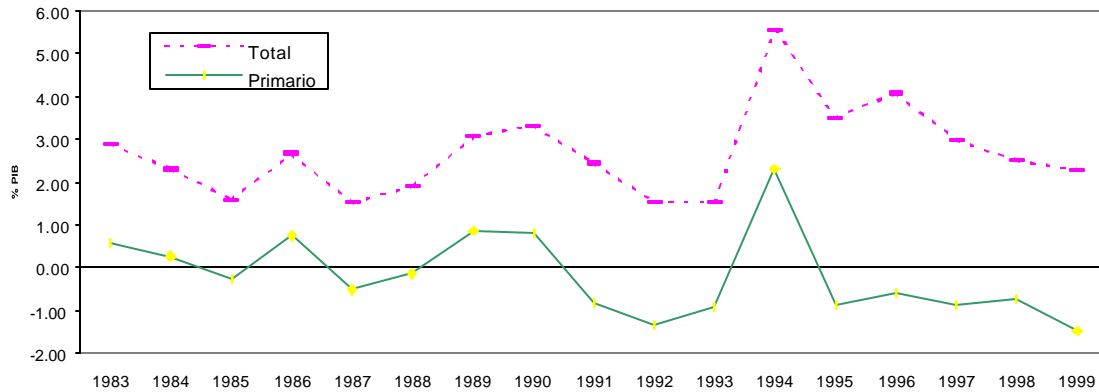


Dado que las erogaciones por servicio de deuda han incidido fuertemente en la composición del gasto del Gobierno Central, se consideró relevante evaluar también el comportamiento del déficit primario (DP) y su componente cíclico y estructural. El DP se define como la diferencia entre el déficit total y el pago de intereses y su patrón de comportamiento refleja el esfuerzo del fisco para generar mayores niveles de ahorro.

En el siguiente gráfico se observa la evolución de este indicador (DP) del Gobierno Central, el cual manifiesta una situación superavitaria a partir de 1991 con excepción de 1994 (año en que se dio la quiebra del Banco Anglo Costarricense), en contraposición a la situación deficitaria que presenta el déficit total. Cabe destacar que la brecha del déficit primario en relación con el total se ha ampliado a partir de la década de los 90's, reflejo del mayor requerimiento de financiamiento del Gobierno.

¹² No se graficaron las series correspondientes al déficit discrecional y cíclico, obtenidas de los estudios desarrollados por el DIE, dado que estos indicadores se estimaron para el Sector Público Combinado (Sector Público no Financiero y Banco Central), y además, se utilizó la serie del PIB base 1966=100, lo cual limita la comparación con los obtenidos de la presente investigación.

GRÁFICO N° 8
COSTA RICA: Déficit total y primario
del Gobierno Central
-Porcentajes del PIB-



Fuente: Elaboración propia, con información del Ministerio de Hacienda y de la División Económica, BCCR.

En efecto, en el gráfico N° 2 del anexo, se desprende que la erogación total por concepto de intereses del Gobierno Central muestra una tendencia creciente en el período en estudio (con excepción de los años 93 y 98), pauta que responde al elevado nivel de endeudamiento interno, producto de la mayor necesidad de financiar los déficit generados a lo largo del periodo hasta la actualidad.

En el caso del año 1993, también se dio una reducción en las tasas de interés internas, las cuales en promedio¹³ pasaron de 32% en 1991 a 20% en 1993. Es importante, destacar que existe cierto rezago entre la variación del endeudamiento interno y el pago de intereses de aproximadamente un año.

Por su parte, a partir de 1997, la deuda bonificada del Gobierno Central muestra una tendencia a disminuir, hecho que se asocia a la menor necesidad del gobierno de financiar su déficit con recursos internos y por la colocación de \$200 millones de dólares en los mercados internacionales, en 1998. Este hecho repercutió en un menor crecimiento del pago de intereses internos, unido a la disminución de la tasa de interés básica, la cual osciló en promedio en 1996 24%, en 1997 y 1998 de 21% y 20.5% respectivamente.

En 1999, el pago de intereses continuó siendo el principal disparador del gasto gubernamental, pues tuvo un incremento del 41,5% con respecto a lo observado en 1998.

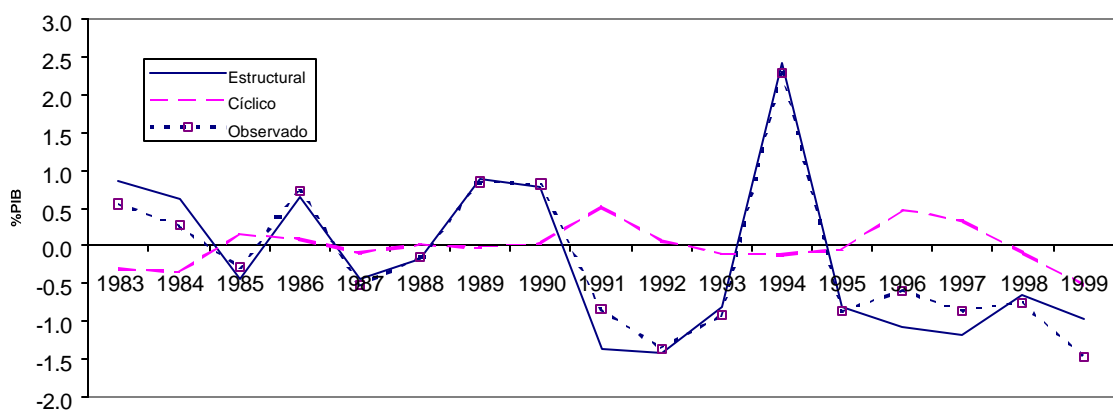
Por su parte, los intereses externos manifiestan una tendencia levemente decreciente entre 1983-1998 y en 1999 se nota un repunte, resultado de la colocación de bonos fiscales en los mercados internacionales por EUA \$500 millones, entre 1998 y 1999.

La presión por el pago de intereses de la deuda interna y externa, es un problema que se ha extendido hasta el presente, generando desequilibrios fiscales significativos, de tal manera que su exclusión dentro de los gastos totales le permitiría al país tener un superávit en casi todo el periodo de estudio.

¹³ Medidas por la tasa básica.

Al igual que se puede extraer del déficit total sus componentes, también del déficit primario, los cuales se grafican a continuación:

GRÁFICO Nº 9
Costa Rica: Déficit primario observado, estructural y cíclico del Gobierno Central
 Porcentajes del PIB



Como se desprende del gráfico anterior, la serie del déficit primario estructural sigue prácticamente el mismo patrón de conducta que el observado, con excepción de algunos lapsos, lo cual indica que la actividad económica influye muy poco en el déficit fiscal. Por su parte, el resultado estructural primario presenta una situación más favorable que el resultado financiero total, situación que indica que la deuda interna representa una proporción creciente y elevada dentro de los ingresos fiscales. La deuda pública interna ha reducido de manera considerable el margen de maniobra del Gobierno, destinándose recursos que deberían dedicarse a la formación de recursos humanos y formación de capital, al pago de la deuda interna, convirtiéndose en un obstáculo para lograr el crecimiento, la estabilidad y la equidad del país.

3.2. Comportamiento del déficit fiscal global, cíclico y estructural para algunas economías de América Latina (1990-1997)¹⁴

En la siguiente tabla se presenta un resumen de algunos indicadores del sector fiscal del Gobierno Central para algunos países de Latinoamérica, con el objetivo de tener un marco general de comparación en términos de magnitud de la evolución de la economía costarricense¹⁵.

En los últimos años el déficit fiscal (% del PIB) de la economía costarricense comparado con los parámetros registrados por el resto de países de América Latina son mayores, con excepción de Bolivia en el 1993, Brasil en 1991-1993, Colombia en los años 1992 y 1997 y Venezuela 1992 y 1993. Por su parte, el déficit estructural de Costa Rica presenta los valores

¹⁴ Para efectos de comparación internacional, esta serie es el resultado de la aplicación de la metodología de Mathner, y el uso de la serie del PIB en términos corrientes, asociadas a la serie real (base 1966=100).

¹⁵ Tomado del estudio "Papel de los estabilizadores automáticos en la política fiscal en América Latina", de la CEPAL.

más altos en relación con el resto de economías, se sitúa entre 2 y 7 como porcentajes del PIB, mientras que el cíclico osciló entre 0 y 0,5. Esta situación demuestra una mayor injerencia de la política fiscal sobre la evolución del déficit en comparación con el patrón de comportamiento de la actividad económica¹⁶. Por su parte, el déficit cíclico es muy pequeño al igual que el resto de Latinoamérica. Además la variabilidad de déficit fiscal para Costa Rica se ubica entre las más altas de la región, similares a los de Perú, Ecuador, Colombia y Brasil siendo superados todos ellos por Venezuela.

¹⁶ Es importante mencionar que los datos obtenidos para esas economías, son el resultado de obtener el producto potencial o tendencial mediante la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott .

CUADRO N°1
SALDO CICLICO, ESTRUCTURAL Y GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL
PARA ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 1990-1997
-En porcentajes del PIB

| País | Concepto | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Prom | D.S. |
|------------|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | Saldo cíclico | -0,9 | -0,3 | 0,4 | 0,6 | 1,0 | -0,5 | -0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,6 |
| | Saldo global (SP Nacional) | -3,8 | -1,6 | -0,1 | -0,1 | -0,4 | -0,5 | -2,3 | -1,4 | -1,3 | 1,3 |
| | Saldo estructural | -2,9 | -1,3 | -0,5 | -0,7 | -1,4 | 0,0 | -1,8 | -1,5 | -1,3 | 0,9 |
| Bolivia | Saldo cíclico | 0,1 | 0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| | Saldo global | -1,2 | 0,7 | -1,1 | -3,8 | -3,4 | -1,3 | -1,5 | -1,0 | -1,6 | 1,4 |
| | Saldo estructural | -1,3 | 0,4 | -1,0 | -3,8 | -3,4 | -1,4 | -1,5 | -1,0 | -1,6 | 1,4 |
| Brasil | Saldo cíclico | -0,2 | -0,2 | -0,5 | -0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | -0,1 | 0,2 |
| | Saldo global | -0,4 | -3,5 | -3,7 | -4,6 | 0,9 | -2,5 | -2,4 | -2,5 | -2,3 | 1,8 |
| | Saldo estructural | -0,2 | -3,3 | -3,2 | -4,4 | 0,8 | -2,7 | -2,5 | -2,6 | -2,3 | 1,7 |
| Chile | Saldo cíclico | -0,2 | -0,2 | 0,3 | 0,1 | -0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 |
| | Saldo global | 0,8 | 1,5 | 2,3 | 2,0 | 1,7 | 2,6 | 2,3 | 1,9 | 1,9 | 0,6 |
| | Saldo estructural | 1,0 | 1,7 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 2,4 | 2,1 | 1,7 | 1,8 | 0,4 |
| Colombia | Saldo cíclico | 0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| | Saldo global | -0,8 | -0,3 | -2,1 | -0,9 | -1,4 | -2,4 | -4,2 | -4,2 | -2,0 | 1,5 |
| | Saldo estructural | -0,9 | -0,1 | -1,9 | -0,8 | -1,5 | -2,7 | -4,3 | -4,2 | -2,1 | 1,6 |
| Costa Rica | Saldo cíclico ¹⁷ | 0,0 | -0,3 | 0,0 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | -0,3 | -0,3 | 0,0 | 0,3 |
| | Saldo global | -4,4 | -3,1 | -1,9 | -1,9 | -6,9 | -4,4 | -5,2 | -4,0 | -4,0 | 1,7 |
| | Saldo estructural | -4,4 | -2,7 | -2,0 | -2,2 | -7,2 | -4,6 | -4,9 | -3,7 | -4,0 | 1,7 |
| | Saldo cíclico | -0,0 | -0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | -0,2 | -0,3 | 0,2 | 0,4 |
| | Saldo global | -4,4 | -3,1 | -1,9 | -1,9 | -7,0 | -4,5 | -5,2 | -3,9 | -4,0 | 1,7 |
| | Saldo estructural | -4,4 | -2,8 | -2,2 | -2,6 | -7,7 | -5,0 | -5,0 | -3,6 | -4,2 | 1,8 |
| Ecuador | Saldo cíclico | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| | Saldo global | 1,6 | 1,3 | 2,9 | 1,7 | -0,2 | -1,2 | -0,5 | -1,5 | 0,5 | 1,6 |
| | Saldo estructural | 1,8 | 1,3 | 2,9 | 1,7 | -0,3 | -1,3 | -0,5 | -1,6 | 0,5 | 1,6 |
| México | Saldo cíclico | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | -0,5 | -0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,3 |
| | Saldo global | -2,6 | -0,2 | 1,4 | 0,4 | -0,7 | -0,8 | -0,5 | -1,4 | -0,6 | 1,2 |
| | Saldo estructural | -2,7 | -0,4 | 1,2 | 0,2 | -1,1 | -0,3 | -0,2 | -1,5 | -0,6 | 1,2 |
| Paraguay | Saldo cíclico | 0,2 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| | Saldo global | 3,0 | 0,7 | -1,2 | -0,7 | 1,0 | -0,3 | -0,9 | -0,3 | 0,2 | 1,4 |
| | Saldo estructural | 2,8 | 0,7 | -1,1 | -0,7 | 1,0 | -0,5 | -0,9 | -0,3 | 0,1 | 1,3 |
| Perú | Saldo cíclico | -0,5 | -0,3 | -0,6 | -0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,1 | 0,3 | -0,1 | 0,4 |
| | Saldo global | -2,3 | -1,2 | -1,4 | -1,9 | 1,8 | -1,6 | 2,2 | 0,1 | -0,5 | 1,7 |
| | Saldo estructural | -1,8 | -0,9 | -0,8 | -1,5 | 1,4 | -2,1 | 2,1 | -0,2 | -0,5 | 1,5 |
| Uruguay | Saldo cíclico | -0,3 | -0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,5 | -0,4 | -0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,3 |
| | Saldo global | 0,0 | 0,4 | 0,3 | -1,1 | -2,1 | -2,1 | -1,9 | -1,7 | -1,0 | 1,1 |
| | Saldo estructural | 0,3 | 0,8 | 0,1 | -1,2 | -2,6 | -1,7 | -1,8 | -1,8 | -1,0 | 1,2 |
| Venezuela | Saldo cíclico | -0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,1 |
| | Saldo global | -2,1 | -0,1 | -3,8 | -2,5 | -6,8 | -4,3 | 0,7 | 1,6 | -2,2 | 2,8 |
| | Saldo estructural | -2,0 | -0,2 | -4,0 | -2,6 | -6,7 | -4,3 | 0,9 | 1,4 | -2,2 | 2,8 |

Fuente: “ El papel de los estabilizadores automáticos en la política fiscal en América Latina”. Ricardo Martner, CEPAL y elaboración propia.

¹⁷ Estimación del déficit cíclico y estructural con la misma metodología de Marthner pero utilizando cifras definitivas para los últimos dos años.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Igual que sucede en muchas economías de Latinoamérica, en tanto en que el proceso de globalización se profundiza, toma fuerza la idea acerca de la importancia de controlar el déficit fiscal como una de las condiciones necesarias para nivelar la estabilidad de las economías, de tal manera que éste no se convierta en un "cuello de botella" para el éxito del proceso de apertura comercial.

En ese sentido, los que estudian este tema, reconocen que, al menos a corto plazo, la conformación del déficit no responde del todo a decisiones de las autoridades públicas (medidas discrecionales); y por tanto, una parte de éste no está sujeto al pleno control de las autoridades, que se generan de modo inercial o por causas asociadas al nivel de actividad económica.

En esa línea, reconocen también que una parte de éste corresponde a efectos que se pueden mantener en el mediano o largo plazo, a menos que se tomen medidas que los modifiquen (efectos permanentes); y otros que se dan de manera transitoria (efectos transitorios), que por lo general tienden a diluirse, por sí mismos, en el corto o mediano plazo.

Un enfoque desarrollado a partir de esos conceptos sugiere que, ante una estructura fiscal dada, los movimientos cíclicos de la economía alteran de por sí las finanzas públicas -ingresos y gastos- y por ende el déficit. Según este enfoque, la parte del déficit ocasionada por los movimientos cíclicos se denomina componente cíclico del déficit, y con frecuencia se asocia con efectos transitorios o movimientos automáticos debido su vinculación al cíclico económico, que está fuera del control de las autoridades. En contraposición, la parte no atribuida al déficit cíclico, se denomina déficit estructural, y se asocia con efectos permanentes o medidas discrecionales.

De ese modo, se han desarrollado metodologías para aislar el componente cíclico del déficit total y obtener así el déficit estructural, y con ello, disponer de un indicador del desempeño de las autoridades fiscales en el manejo del déficit.

Para el caso de economías pequeñas como Costa Rica, con un alto grado de apertura, acontecimientos como la quiebra de un banco, el paso de un huracán, o la baja en el precio de un producto importante de exportación, podrían representar verdaderos shocks en la economía, lo cual no sucede en países o economías más grandes. Por esa razón, con las limitaciones indicadas, el concepto de déficit estructural debe utilizarse con cierta reserva como indicador del desempeño de las autoridades fiscales.

La metodología propuesta centra su atención en el cálculo del déficit cíclico, y por diferencia -respecto al déficit total- se obtiene el estructural. En consecuencia, a partir de las ecuaciones desarrolladas, los puntos fundamentales para obtener una mayor precisión de ese cálculo son: una adecuada estimación del GAP, y de la relación entre el ingreso fiscal y la producción (coeficiente a).

Sin embargo, es conveniente tener en cuenta que la relación mencionada combina elementos cíclicos y discrecionales, por cuanto la recaudación tributaria es también resultado del esfuerzo de la autoridad fiscal (tasa impositiva, actividad imponible y las exenciones tributarias).

En ese sentido, conviene tener en cuenta que para estudios posteriores, el valor del coeficiente a podría ser reemplazado por otro (a_c) que refleje la carga tributaria apropiada para la economía y así obtener un mejor indicador del componente cíclico del déficit. Adicionalmente, la diferencia entre ambos coeficientes ($a_c - a$) brindaría un indicador que permitiera estimar los cambios discrecionales en la política impositiva dentro del componente estructural.

Con relación al déficit del Gobierno Central, se observa que éste ha oscilado alrededor del 2,7%, expresado como porcentaje del PIB, situación que ha limitado el desempeño del sector público, y con ello al resto de sectores de la economía. Por su parte, el déficit consolidado del Sector Público no Financiero resultó mucho menor (1,4%), ambos calculados para el lapso 1983-1999.

Al descomponer el déficit en estructural y cíclico con la metodología aplicada, se obtuvo que el valor del componente estructural del déficit total; así como el consolidado del SPNF, fueron significativamente mayores que el cíclico en todo el periodo en estudio, lo cual permite concluir que el resultado financiero ha sido producto más de la política fiscal que de los impactos de los ciclos económicos. El déficit total del Gobierno Central alcanzó un máximo de 5,7 % del PIB en 1994, en parte, reflejo del incremento en los gastos como consecuencia de las transferencias destinadas a sufragar las pérdidas por el cierre del Banco Anglo Costarricense, las cuales representaron cerca del 1,5% del PIB, el aumento en el pago de intereses y las transferencias; mientras que el consolidado alcanzó 5,5% del PIB.

Además, se observa que los datos que aproximan el déficit estructural del Gobierno Central muestran una alta variabilidad: su desviación estándar es de 1,06, el valor más bajo se presenta en 1985 (1,4%) y el más alto en 1994 (5,7%) y un promedio de 2,7% del PIB.

Por su parte, el déficit estructural del consolidado SPNF manifiesta un comportamiento similar, pero menos pronunciado que el del Gobierno Central, resultado que se deriva de los superávits generados por el resto de instituciones públicas, los cuales han funcionado para amortiguar la presión que ejerce el déficit del Gobierno Central sobre la economía. Esto permite concluir que las 18 principales instituciones consideradas en esta investigación, han servido en parte como amortiguador de las fluctuaciones. En otras palabras, las medidas de política fiscal adoptadas por estas instituciones, han suavizado la intensidad de los vaivenes en la formulación y ejecución presupuestaria.

El déficit estructural del consolidado del SPNF muestra una mayor variabilidad que la del gobierno central: su desviación estándar es de 1,5 y un promedio de 1,4% del PIB.

Al igual que el déficit estructural del Gobierno Central, el primario presenta un comportamiento muy similar al dato observado, de lo cual se deduce que el componente cíclico lo explica levemente. Esto implica que el resultado financiero del Gobierno Central, ha sido producto más de la política fiscal activa que de los impactos de los ciclos económicos y que a pesar de que el componente estructural es el resultado de las medidas de contracción como de expansión, éstas no siempre se reflejan en una disminución del déficit.

Con el análisis del indicador primario se confirma que el problema de la elevada carga que implica el pago de los intereses de la deuda, constituye un serio obstáculo para el cumplimiento de las funciones básicas del Gobierno. Esto ha presentado un marcado crecimiento tal que en el periodo 1983-1989 estos representaron un 14.1% dentro los gastos totales mientras que en la década de los 90's fue de 22,3%. Este hecho limita el monto de los recursos que deben destinarse a la formación de capital, de tal forma que la relación de ésta con respecto a los gastos totales ha decrecido de un 16.3% en 1983-1989 a un 9.7% en la década de los 90.

En cuanto al análisis comparativo de indicadores fiscales de algunas economías de Latinoamérica (Martner) para el período 1990-1997, se observa que Costa Rica presenta características similares del déficit estructural al resto de países de la región. En efecto, se observó que prácticamente el componente estructural tiene un peso significativo dentro del resultado financiero, mientras que el cíclico incide levemente sobre este último. Además, a pesar de que Costa Rica manifiesta una disminución del déficit estructural como proporción del PIB, en los últimos tres años, éste aún sigue siendo alto con respecto al resto de economías latinoamericanas con excepción de Colombia.

Con el propósito de obtener un indicador estructural depurado de algunos factores, convendría tratar de distinguir en éste, efectos derivados de:

- Eventos relevantes de la naturaleza como: huracanes, inundaciones o terremotos, se reflejan en la actividad económica, y por tanto, repercuten en el componente cíclico del déficit. Pero a la vez, comprometen la acción del gobierno en la atención de los afectados y la reconstrucción de la infraestructura pública dañada por tales eventos. Así, las alteraciones producidas por el "cambio climático" inciden en el gasto público y moldean las prácticas de participación del gobierno en tales circunstancias. Por ejemplo, los huracanes Juana (1988), César (1996), y Mitch (1998), y el terremoto de Limón (1990) son eventos que demandaron la canalización de importantes recursos del gobierno en el momento y períodos posteriores a tales sucesos.
- Bajas en precios internacionales de productos de exportación como el café y el banano; también se reflejan en la actividad económica, y por tanto, repercuten en el componente cíclico del déficit. Sin embargo, es un hecho que cuando las bajas han sido muy pronunciadas, el gobierno ha resuelto apoyar a esos sectores afectados, por medio de exenciones de impuestos y la transferencia directa de recursos, entre otras medidas.

En conclusión, complementar el cálculo del déficit estructural con análisis en torno a efectos que sobre éste tienen otros factores como los señalados, puede constituir un instrumento útil para seguir el pulso de las finanzas públicas y alcanzar las metas macroeconómicas programadas para un periodo determinado, y a su vez retroalimentar los criterios con relación a la conducción de políticas fiscales y si fuera del caso, aplicar las medidas correctivas en el menor tiempo de reacción.

Es importante recalcar que la aplicación de esta metodología a futuro, requiere de una evaluación periódica -si no continua- de la precisión como se capture el comportamiento de variables críticas, especialmente del GAP y de movimientos cíclicos, principalmente del gasto público; y hacer las correspondientes modificaciones a las ecuaciones de cálculo cuando sea necesario. De cualquier manera, el presente estudio no agota el tema del déficit fiscal estructural y cíclico, conforme se superen algunas limitaciones estadísticas, particularmente en lo que concierne al cálculo de la brecha de producción y se desarrollen otros métodos que

permitan identificar en forma más clara los efectos en el déficit fiscal procedentes de políticas como de cambios en la actividad económica, de tal forma que se pueda captar mejor las estimaciones de los déficit estructural y cíclico.

V.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azofeifa, Georgina; Kikut, Ana Cecilia; Muñoz, Evelyn y Rodríguez, Margarita. 1997. *“Patrones Cíclicos de la Economía Costarricense”*. Serie “Comentarios sobre Asuntos Económicos” N° 161. Banco Central de Costa Rica.
- Azofeifa, Georgina; Hoffmaister, Alexander; Madrigal, Jorge; Rojas, Mario; Segura Mariano; Tenorio, Edwin. 2000. *“Inflación y Brecha en la Producción”*. Nota de investigación N°1-00. División Económica. Banco Central de Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. Memoria Anual (1990-1998).
- CEPAL. 1998. *“El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos”*. Santiago de Chile.
- Fondo Monetario Internacional. 1975. *“Manual de estadísticas de las finanzas públicas”*. Abril,
- Gómez, Angel Luis. *“Indicadores de la Política Fiscal: Una Aplicación al Caso Español”*. Servicio de Estudios. Documento de Trabajo N°9304 Banco de España.
- Hagemann, Robert. 1999. *“The Structural Budget Balance the IMF’s Methodology”*. International Monetary Fund. Washington, D.C. Julio.
- Lizano, Eduardo. 1999. *“Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica 1982–1994”*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica,
- Martner, Ricardo. 1999a. *“El Papel de los Estabilizadores Automáticos en la Política Fiscal en América Latina”*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Naciones Unidas/CEPAL, Consejo Regional de Planificación.
- Martner, Ricardo. 1999b. *“El Uso de las Reglas e Indicadores en el Diseño y la Conducción de las Políticas Económicas”*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Naciones Unidas/CEPAL, Consejo Regional de Planificación.
- Méndez, Eduardo y Durán, Rodolfo. 1996. *“Orientación Discrecional y Cíclica de la Política Fiscal en Costa Rica”*. Serie “Comentarios sobre Asuntos Económicos” N° 154. Banco Central de Costa Rica.
- Méndez, Eduardo y Torres, Carlos. 1996. *“Orientación Discrecional de la Política Fiscal”*. DIE-EC-42-96. Departamento de Investigaciones Económicas. División Económica. Banco Central de Costa Rica.
- Méndez, Eduardo, Solano, Ivannia y Álvaro, Solera. 2000. *“Indicadores de Presión de Demanda Agregada”*. Primer Avance (Estudio Inédito). Departamento de Investigaciones Económicas. División Económica. Banco Central de Costa Rica.
- Rodríguez, Flavia. 1993. *“Apuntes Sobre Política Fiscal”*. Material curso sobre Política y Programación Financiera (CEMLA).

azofeifava@bccr.fi.cr
rojascd@bccr.fi.cr

ANEXOS

CUADRO N°1
COSTA RICA: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB
-Coeficiente a-

| Periodo | Gobierno Central | Consolidado SPNF |
|----------------|-------------------------|-------------------------|
| 1983 | 12,93 | 17,60 |
| 1984 | 11,98 | 16,70 |
| 1985 | 12,00 | 17,05 |
| 1986 | 10,90 | 15,95 |
| 1987 | 10,93 | 15,90 |
| 1988 | 10,88 | 15,96 |
| 1989 | 10,84 | 16,26 |
| 1990 | 10,53 | 15,78 |
| 1991 | 11,41 | 16,85 |
| 1992 | 11,99 | 17,46 |
| 1993 | 12,13 | 17,90 |
| 1994 | 11,59 | 17,54 |
| 1995 | 12,48 | 17,90 |
| 1996 | 12,70 | 18,46 |
| 1997 | 12,64 | 18,60 |
| 1998 | 12,75 | 18,55 |
| 1999 | 12,41 | 18,26 |

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y de la División Económica del BCCR.

CUADRO N°2
COSTA RICA: DEFICIT CÍCLICO Y ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentajes del PIB)

| Periodo | Observado | Cíclico | Estructural |
|-------------------|------------------|----------------|--------------------|
| 1983 | 2,87 | -0,31 | 3,19 |
| 1984 | 2,30 | -0,35 | 2,65 |
| 1985 | 1,58 | 0,16 | 1,42 |
| 1986 | 2,67 | 0,08 | 2,59 |
| 1987 | 1,52 | -0,10 | 1,62 |
| 1988 | 1,91 | 0,01 | 1,89 |
| 1989 | 3,06 | -0,02 | 3,08 |
| 1990 | 3,33 | 0,04 | 3,29 |
| 1991 | 2,45 | 0,52 | 1,93 |
| 1992 | 1,53 | 0,06 | 1,46 |
| 1993 | 1,53 | -0,11 | 1,64 |
| 1994 | 5,55 | -0,12 | 5,67 |
| 1995 | 3,50 | -0,05 | 3,55 |
| 1996 | 4,09 | 0,48 | 3,60 |
| 1997 | 2,98 | 0,32 | 2,65 |
| 1998 | 2,50 | -0,10 | 2,60 |
| 1999 | 2,30 | -0,52 | 2,82 |
| PROMEDIO | 2,70 | 0,00 | 2,70 |
| DESVIACION | 1,05 | 0,27 | 1,06 |
| RECORRIDO | 4,04 | 1,03 | 4,25 |

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y de la División Económica del BCCR.

CUADRO N°3
COSTA RICA: DEFICIT CÍCLICO Y ESTRUCTURAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(Porcentajes del PIB)

| Periodo | Observado | Cíclico | Estructural |
|-------------------|------------------|----------------|--------------------|
| 1983 | 2,91 | -0,43 | 3,34 |
| 1984 | 1,23 | -0,48 | 1,72 |
| 1985 | 1,38 | 0,23 | 1,15 |
| 1986 | 1,40 | 0,12 | 1,27 |
| 1987 | 0,21 | -0,14 | 0,35 |
| 1988 | 0,24 | 0,02 | 0,22 |
| 1989 | 1,67 | -0,04 | 1,71 |
| 1990 | 2,02 | 0,05 | 1,97 |
| 1991 | 0,13 | 0,76 | -0,64 |
| 1992 | -0,54 | 0,09 | -0,64 |
| 1993 | -0,46 | -0,15 | -0,30 |
| 1994 | 5,33 | -0,18 | 5,51 |
| 1995 | 1,56 | -0,08 | 1,64 |
| 1996 | 2,52 | 0,70 | 1,82 |
| 1997 | 1,18 | -0,48 | 0,71 |
| 1998 | 0,84 | -0,15 | 0,99 |
| 1999 | 1,62 | -0,76 | 2,38 |
| PROMEDIO | 1,37 | 0,00 | 1,36 |
| DESVIACIÓN | 1,40 | 0,39 | 1,52 |
| RECORRIDO | 5,87 | 1,53 | 6,14 |

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y de la División Económica, del BCCR.

Gráfico N° 2
Costa Rica: Ingresos y Gastos del Gobierno Central
 -Tasas de crecimiento-

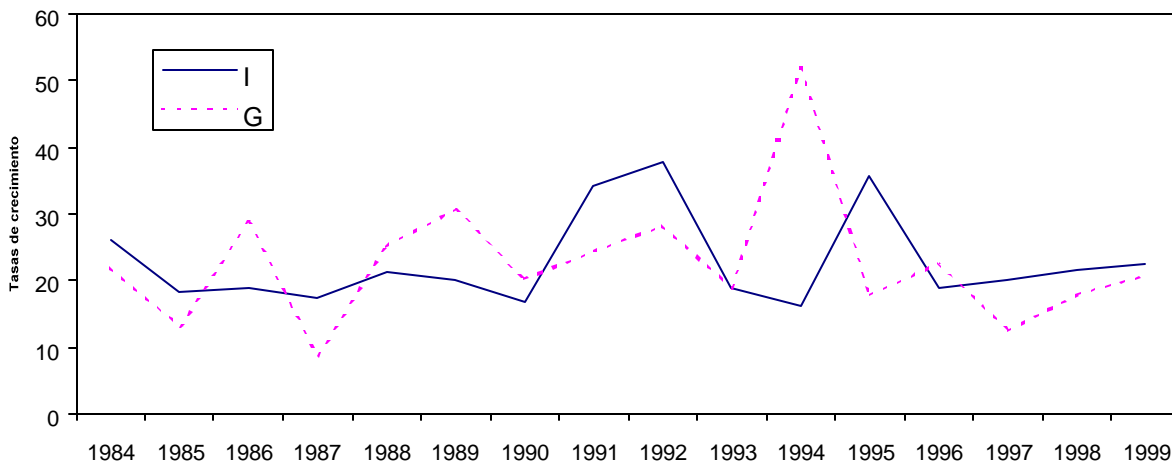
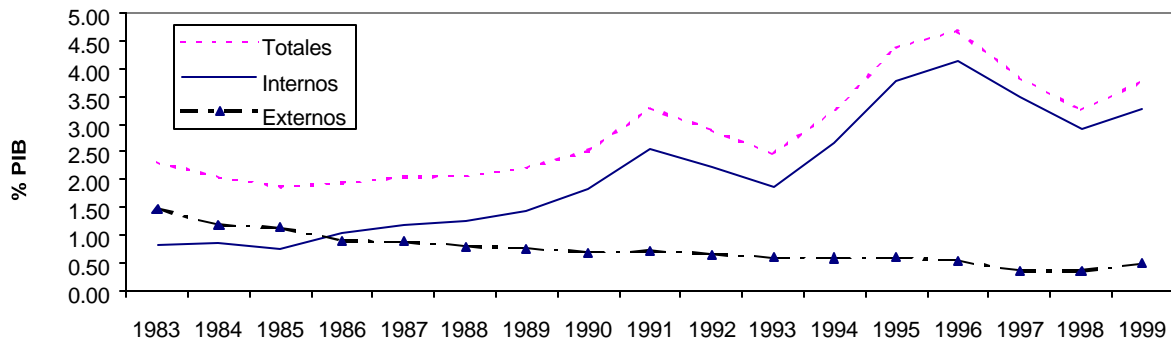


GRÁFICO N° 1
Costa Rica: Intereses Internos, Externos y Totales del Gobierno Central
 -Porcentajes del PIB-



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda.