UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE ECONOMIA

Sustentabilidad Social de la Deuda Pública del Gobierno Central de Costa Rica

Evaluación del Ajuste Fiscal con Enfoque Dinámico Endógeno y Costos Sociales Inactivos

Proyecto de Graduación

Douglas Montero Sánchez

Campus Omar Dengo

Mayo 2019

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE ECONOMIA

Sustentabilidad Social de la Deuda Pública del Gobierno Central de Costa Rica

Evaluación del Ajuste Fiscal con Enfoque Dinámico Endógeno y Costos Sociales Inactivos

Proyecto de Graduación

Trabajo Final de Graduación sometido a consideración del Tribunal Examinador para optar por el grado de Licenciatura en Economía.

Douglas Montero Sánchez

Campus Omar Dengo

Mayo 2019

Miembros del Tribunal Examinador

Presidente (a) Decano (a) de la Facultad de Ciencias Sociales (o su representante)

Director (a) de la Unidad Académica (o su representante)

Responsable Académico Master David Cardoza Rodriguez

Lectores o Asesores Doctor Luis Paulino Vargas Solis

Doctor Mario Hidalgo Gonzalez

Sustentante Douglas Montero Sanchez

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO iii

Indice de Figuras vi

Listado de Siglas y Acrónimos viii

Dedicatoria x

Agradecimientos xi

CAPÍTULO I. 1

1.1 Introducción 1

l1.2 Antecedentes 6

1.2.1 Sostenibilidad Financiera de la Deuda Pública 6

1.2.2 Sostenibilidad Fiscal 7

1.2.3 Indicadores 10

1.2.4 Enfoque Dinámico Endógeno de la Deuda 14

1.3 Justificación y Planteamiento del Problema 16

1.4 Objetivos de la Investigación 19

1.4.1 Objetivo General 19

1.4.2 Objetivos Específicos 19

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO 20

2.1 Política Económica y Fiscal 20

2.2 Sustentabilidad Social de las Políticas Macroeconómicas 21

2.2.1 Factores Sensibles 22

2.3 Sustentabilidad Social de la Deuda Pública 25

2.3.1 Costos Sociales Activos e Inactivos 27

2.3.2 Sustentabilidad Social de la Deuda Pública en el Enfoque Dinámico Endógeno 34

CAPÍTULO Ill. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION 40

3.1 Tipo de Investigación 40

3.2 Sujetos y Fuentes de Información 41

3.2.1 Muestra 42

3.3 Técnicas e Instrumentos de Investigación 59

3.4 Estrategia Analítica de la Investigación 60

CAPÍTULO lV. ANÁLISIS DE RESULTADOS 61

4.1 Sustentabilidad Social de la Deuda Publica 61

4.2 Sostenibilidad Financiera 65

4.2.1 Escenario Base sin Ajuste Fiscal 66

4.2.2 Escenario de Política de Ajuste Fiscal 67

4.3 Ajuste Fiscal, Reproducción de la Vida y Sustentabilidad Social 70

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 83

5.1 Conclusiones 83

5.2 Recomendaciones 91

BIBLIOGRAFÍA 93

REFERENCIAS 95

ANEXOS 98

Anexo 1: Derivación de la ecuación de acumulación de la deuda.....98

Anexo 2: Resumen resultados.....100

Indice de Figuras

Figura #1. Flujo del Proceso en el planteamiento del problema de investigación mixta.....18

Figura #2. Esquema del diseño exploratorio secuencial (DEXPLOS) 41

Indice de Graficos

Grafico #1. Variacion Anual Producto Interno Bruto Real y Nominal. Periodo 2016-2022. ...46

Grafico #2. Inflación Interanual Costa Rica. Periodo 2013-2022 47

Grafico #3. Tasa Nominal Referencia Deuda Domestica. Periodo 2016-2022.....48

Grafico #4. Tasa Nominal Referencia Deuda Externa. Periodo 2016-2022….. 49

Grafico #5. Tipo Cambio Nominal Costa Rica. Periodo 2016-2022.....50

Grafico #6. Ingresos Corrientes y Tributarios del Gobierno Central sin reforma fiscal 2016-2022. 51

Grafico #7. Composicion del Gasto Corriente del Gobierno Central sin reforma fiscal. Periodo 2018-2022. 53

Grafico #8. Deficit Primario, Deficit Financiero y Gasto Total sin Intereses del Gobierno Central. Costa Rica 2017-2022.....55

Grafico #9. Rendimientos Acumulados Directos e Indirectos de la Ley N°9635 como proporcion del PIB. Periodo 2019-2022. 59

Grafico #10. Ingresos Totales, Gastos Totales y Primarios, Deficit Primario y Financiero como porcentaje del PIB con Ajuste Fiscal. Periodo 2019-2022 68

Grafico #11. Deuda Publica Observada Gobierno Central y Proyectada BCCR, Indicador Dinamico Endogeno Base y con Ajuste Fiscal. Periodo 2016-2022 69

Grafico #12. Porcentaje del Ingreso Familiar pagado por impuesto (Ventas e IVA) y aportes comparativos por decile y quintil de ingreso. 71

Grafico #13. Recaudacion tributaria IVA y Renta como proporcion de los ingresos de los hogares segun decil de ingreso. 73

Grafico #14. Porcentaje de hogares segun nivel de pobreza por LP. Nuevos hogares y personas pobres por reforma tributaria. Periodo 2018-2019 74

Grafico # 15. Recorte al Gasto Corriente Total y por partida presupuestaria, nominal y como porcentaje del PIB aplicando la Regla Fiscal. Periodo 2020-2022. 76

Indice de Tablas

Tabla #1. Supuestos Macroeconómicos Mediano Plazo 2017-2022 43

Tabla #2. Impacto del ajuste fiscal sobre el crecimiento económico. 45

Tabla #3. Gasto Corriente y Gasto Total del Gobierno Central como porcentaje del PIB. Periodo 2016-2022 54

Tabla #4. Diferencias Teoricas entre la categoría de CEPAL y la categoría del Proyecto de Estudios Fiscales. 61

Tabla #5. Reconfiguracion de los factores que generan sensibilidad social ante políticas publicas. 84

Listado de Siglas y Acrónimos

AID:	Agencia Internacional para el Desarrollo.
BCCR:	Banco Central de Costa Rica.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM:	Banco Mundial
CCSS:	Caja Costarricense del Seguro Social
CEPAL:	Comisión Económica para Amórica Latina y el Caribe
CUAL:	Cualitativa
CUAN:	Cuantitativa
DEXPLOS:	Diseño Exploratorio Secuencial
ECE:	Encuesta Continua de Empleo
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FEES:	Fondo de Estatal de Educación Superior
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FODESAF:	Fondo de Asignaciones Familiares
IICE:	Instituto Investigación Ciencias Económicas
INEC:	Instituto Nacional Estadística y Censo
ISR:	Impuesto sobre la renta
ITCR:	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
IVM:	Invalidez, Vejez y Muerte
LND:	Limite Natural de la Deuda
MEP:	Ministerio Educación Publica
MSP:	Ministerio Seguridad Publica
PANI:	Patronato Nacional de la Infancia
PB:	Primaria Bibliográfica
PE:	Primaria Empirica
PEN:	Programa Estado Nación
PIB:	Producto Interno Bruto

PNUD:	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
SB:	Secundaria Bibliográfica
SE:	Secundaria Empírica
SFDP:	Sostenibilidad Financiera de la Deuda Publica
SPNF:	Sector Publico No Financiero
SSDP:	Sustentabilidad Social de la Deuda Pública
SSPM:	sustentabilidad Social de las Políticas Macroeconómicas
STAP:	Secretaria Técnica Autoridad Presupuestaria.
UCR:	Universidad de Costa Rica
UNA:	Universidad Nacional Costa Rica
UNED:	Universidad Estatal a Distancia
USA	United States of America
UTN:	Universidad Técnica Nacional
VAR:	Vectores Autoregresivos
VARE:	Vectores Autoregresivos Estructurales

Dedicatoria

A mi Madre,

por ser eso, por ser mi Abuelo, mi Padre, y mucho más,

todo en una sola.

"Si Eva hubiera escrito el Génesis,
¿cómo sería la primera noche de amor del
género humano? Eva hubiera empezado
por aclarar que ella no nació de ninguna
costilla, ni conoció a ninguna serpiente, ni
ofreció manzanas a nadie, y que Dios
nunca le dijo que parirás con dolor y tu
marido te dominará. Que todas esas
historias son puras mentiras que Adán
contó a la prensa"

-Eduardo Galeano-

Agradecimientos

La vida consiste en una incesante necesidad de caminar, cambiar, crecer y olvidar. La educación, desde la forma pedagógica más rudimentaria y popular, hasta las academias universitarias más respetadas, permiten a los seres humanos crecer y expandir su forma de percibir el mundo. Agradezco primero a todas esas mujeres y hombres costarricenses visionarios, adelantadas y adelantados a su época, con una visión social y económica tan desarrollada como para comprender que la inversión social en educación es la mejor forma de hacer un pequeño cacho de tierra en la Centroamérica subdesarrollada, parafraseando al maestro Eduardo Galeano, "*un país donde sea la casa de todos, y no la casa de unos pocos y el infierno de la mayoría*".

Agradezco a la Universidad Nacional de Costa Rica, y al Modelo de Educación Pública costarricense, por permitirme desarrollarme (durante 11 años de educación primaria y secundaria, y 5 años más de educación universitaria) y concluir con mi formación profesional de grado como Economista. Sin las características propias del modelo, gratuito, con acceso a becas académicas y socioeconómicas, y con una orientación humana y científica, hubiera sido imposible convertirme en el Economista que soy hoy.

Agradezco a la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica por haberme brindado una formación de calidad, humanista, amplia y con criterio científico y social. Le agradezco por tener proyectos de investigación de altisimo nivel como el Proyecto de Estudios Fiscales, el cual me brindo un periodo de capacitación y participación de varios años. Comenzando en el año 2015, en la primera parte del proyecto ingrese para realizar la práctica profesional supervisada, un requisito para graduarme como bachiller en Economía. Practica que realice como asesor en la Asamblea Legislativa de Costa Rica realizando una investigación sobre sostenibilidad financiera de la deuda pública. Esto gracias a la iniciativa y dirección del

Master David Cardoza Rodriguez, tutor de este trabajo de investigación y profesor de la Escuela de Economía. En la segunda etapa del proyecto, año 2017, se inscribió el anteproyecto del presente trabajo de investigación como un proyecto de graduación. Para culminar en la tercera etapa del proyecto, año 2019, con el documento final del proyecto de graduación de grado de licenciatura.

Agradezco al Master en Economía David Cardoza Rodriguez por ser el tutor del presente trabajo de investigación, por ser mi profesor, y por ser el director del proyecto de estudios fiscales, espacio de investigación que garantizó el proceso final de mi formación y especialización en el tema de la deuda pública. Espacio creado bajo su iniciativa y dirección que permite análisis permanente y científico de la coyuntura y estructura de las finanzas públicas de Costa Rica.

Agradezco al Doctor en Economía Luis Paulino Vargas por ser lector, facilitador y aportar directamente y constantemente a la construcción del presente documento de investigación, además de ser profesor de forma indirecta en mi proceso de formación profesional y un referente político y social para Costa Rica.

Agradezco al Doctor en Economía Mario Hidalgo Gonzales por ser lector, facilitador y aportar directamente y constantemente a la construcción del presente documento de investigación, además de ser profesor de forma directa en mi proceso de formación profesional. Un profesor que durante 5 años de carrera siempre insistió en el análisis riguroso y profundo de la economía política de Costa Rica. Aporto inmensamente a la Escuela de Economía hasta su reciente jubilación.

Agradezco a la Doctora Shirley Benavides Vindas Directora de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica por haber aportado al final del proceso de

investigación, incorporando aportes que se habían pasado por alto durante el proceso, esto de forma voluntaria y constructiva.

Agradezco a todos los profesores que de muchas formas me aportaron durante mi carrera y que siguen garantizando la calidad de la educación pública universitaria de Costa Rica.

Agradezco al maestro Franz Hinkelammert porque su obra y estudio del Marxismo es una fuente de inspiración teórica y epistemológica, y sin el cual, la categoría propuesta de sustentabilidad social de la deuda pública no hubiera sido posible.

Agradezco a mi madre y mi familia, pero especialmente a mi madre por haber sido los responsables de ser quien hoy soy.

Agradezco a Valeria Sánchez Moraga por enseñarme que la vida es mucho más que la formación profesional y académica, y especialmente por ser mi principal apoyo emocional y espiritual en un proceso que por mucho fue desgastante y abrumador.

Agradezco a Ligia Fallas Rodríguez por brindarme mi primera oportunidad laboral y periodo de consolidación profesional que permitió las condiciones socioeconómicas necesarias para continuar con mi proyecto de graduación.

Agradezco a la Asociación Nacional de Educadores y Educadoras, y a Carmen Brenes Perez por confiar en mis habilidades profesionales y brindarme una oportunidad laboral que hoy por hoy me hace sentir un Economista pleno y con vocación social.

Y por ultimo agradezco a Latinoamérica por resistir históricamente, por continuar con su proceso de descolonización, e “Inshallah” sirva esta investigación para aportar un grano de arena en esta responsabilidad histórica de nuestros pueblos.

CAPÍTULO I.

1.1 Introducción

Ante la controversia de la actual situación fiscal que atraviesa el Gobierno de Costa Rica, se necesita establecer una discusión económica profunda y esencial, sin limitarse a un análisis lineal y superficial de contabilidad financiera, del manejo del endeudamiento nacional, las políticas de ajuste fiscal y los cambios estructurales al modelo institucional y social. La ausencia, dentro de la teoría económica ortodoxa, de posturas teóricas y empíricas de análisis económicas orientadas hacia una racionalidad distinta de la búsqueda del equilibrio del balance fiscal hacen indispensable orientar esta investigación a la elaboración de instrumentos epistemológicos teóricos y empíricos que permitan redimensionar el manejo de la deuda pública y sus implicaciones sobre la sustentabilidad social de la economía real costarricense.

Las teorías sobre manejo de la deuda pública en general tratan la estabilización de la razón de deuda pública. La sostenibilidad financiera está ampliamente categorizada, no así los efectos económicos reales sobre el tejido socioeconómico que produce esta estabilización financiera. Se concluye que en su mayoría estas metodologías son superficiales debido a que sus recomendaciones no toman como criterio de racionalidad central los efectos reales y sociales sobre la economía, sino únicamente imponen como objetivo en la política económica, la estabilización del crecimiento de la deuda pública. El principal objetivo es buscar una categoría esencial, que permita redimensionar el análisis de la deuda hacia un equilibrio bidimensional entre la sustentabilidad financiera y la sustentabilidad social de la economía nacional y así aportar en la construcción de propuestas alternativas a la crisis fiscal y de empleo que vive Costa Rica. Entre las pretensiones teóricas de la investigación, se encuentran la creación de la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública, a partir del concepto matricial de la sustentabilidad de las políticas macroeconómicas.

El concepto sustentabilidad redimensiona esencialmente la racionalidad en el manejo de la deuda pública, en especial en momentos donde se vuelve necesario aplicar estabilizaciones de la razón de deuda pública. La sustentabilidad social de la deuda pública es una categoría que aparece al profundizar la categoría matricial de (CEPAL, 2001), llamada sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas. Para la CEPAL, la sustentabilidad social consiste en los conflictos sociales que se derivan de la implementación de políticas macroeconómicas y que pueden llegar a imponer restricciones o detener su implementación. Contiene elementos temporales coyunturales

y estructurales, los primeros se refieren a los conflictos sociales derivados de políticas de estabilización macroeconómica que afectan el valor real de los ingresos familiares y personales, los segundos a reordenamientos institucionales establecidos por políticas de ajuste estructural que afectan la calidad y cantidad del empleo.

La sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas se enmarca dentro del concepto de equilibrio inestable entre las políticas públicas y los comportamientos sociales. Este equilibrio inestable no incorpora dentro de su análisis a los costos sociales inactivos, como una variable que provoque insustentabilidad social, solo determinados factores sensibles si lo provocan. Se clasifican en factores sensibles de estabilización macroeconómica y ajuste estructural y provocan una dinámica reactiva del componente social y político.

Los costos sociales inactivos se estiman estadísticamente (la pobreza, la marginalidad, la distribución regresiva del ingreso, el crecimiento del desempleo, etc.). Para esta categoría estos costos sociales inactivos son un desafío moral para la política macroeconómica, sin embargo, su profundización no comprometerá el manteamiento del equilibrio inestable y, por lo tanto, la sustentabilidad social de las políticas públicas. Solo aquellas acciones concretas de movilización social que obligan a introducir ajustes a las políticas gubernamentales, a costa de no pagar un precio político.

En la nueva categoría, Sustentabilidad Social de la Deuda Pública (SSDP), los costos sociales inactivos que afectan negativamente la reproducción de la vida real de los costarricenses serán la esencia en la determinación de la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas que se utilicen para generar una sostenibilidad financiera de la deuda pública. Una profundización de los costos sociales inactivos socavará el equilibrio inestable de la sustentabilidad social. En la medida que se socave la reproducción real de la vida de los costarricenses, se comprometerá la sustentabilidad social de la deuda pública. La tesis de lo económico como última instancia de la vida real (Hinkelammert, 2014), brinda un marco de actuación de las políticas macroeconómicas, pero no propiamente la determinación de la política. Serán eficientes, reproductivamente hablando, aquellas políticas económicas que logren integrar la estabilización de la razón de la deuda como proporción del PIB dentro del circuito natural de la vida, sin socavar la reproducción de la vida humana. De esta forma, se pretende corregir el determinismo económico imperante sobre la teoría del manejo de la deuda pública, que únicamente busca una estabilización de la razón de deuda

como proporción del PIB, sin preocuparse por los efectos sociales que conlleve esta estabilización macroeconómica.

La nueva categoría epistemológica se instrumentalizará para cumplir los demás objetivos de la investigación. Se caracterizará el criterio de racionalidad económica sobre el endeudamiento y los determinantes estructurales del surgimiento y evolución de la deuda pública en Costa Rica. Para esto el manejo histórico del endeudamiento nacional ha dado muestras de políticas económicas que no necesariamente respondieron a un criterio financiero de sostenibilidad del nivel de deuda como proporción del PIB y con un alto grado de sustentabilidad social de la deuda. También políticas económicas que buscaron esta sostenibilidad financiera (sin conseguirla) y provocaron un impacto en la economía real y la reproducción de la vida. Se debieron caracterizar 69 años de política económica en la búsqueda de patrones en la racionalidad económica del endeudamiento. Una deuda que genera un proceso progresivo de destrucción no permite el cuidado ni de la vida humana ni de sus condiciones indispensables.

> *En el año 1982 cuando los países acreedores comienzan a cobrar su deuda se produce una extracción de excedentes sin considerar las consecuencias catastróficas derivadas de este hecho. Al no alcanzar los países la transferencia de excedentes suficientes para pagar siquiera los intereses de la deuda, esta crece automáticamente a partir de la necesidad de financiar el pago de intereses restantes por medio de nuevos créditos. Hoy la deuda no crece por que la Banca da nuevos créditos, sino que la banca otorga nuevos créditos por que la deuda crece* (Hinkelammert, 1988, pág 53).

En el capítulo 1 de la investigación podemos encontrar los antecedentes de investigación que están relacionados con las categorías teóricas de análisis de la sostenibilidad financiera de la deuda pública, y las distintas metodologías utilizadas para este fin (indicadores-enfoque dinámico endógeno-, econométricos, probabilísticos). No se recopilaron antecedentes sobre la sustentabilidad social de la deuda púbica porque es una categoría novedosa que no aparece en la teoría ortodoxa sobre el manejo de la deuda, y principal valor agregado del presente trabajo de investigación. También aparecen la justificación, el planteamiento del problema de investigación y la formulación de los objetivos general y especifico del trabajo, en donde se define el principal alcance científico del documento y los principales instrumentos metodológicos para lograrlo.

En el capítulo 2 se brinda el marco teórico en torno al cual se desenvolverá la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública. Muestra las características teóricas de la categoría matricial Cepalina, los elementos coyunturales y estructurales que la componen, así como los factores sensibles que determinan la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas. Se plantean los criterios teóricos cualitativos para redimencionalizar la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública, y la justificación teórica bajo la que los costos sociales inactivos se convierten en el criterio de racionalidad central en la definición de sustentabilidad social de políticas económicas relacionadas con el endeudamiento público.

En el capítulo 3 se indican los aspectos metodológicos de la investigación. El tipo de investigación realizada, la que se categoriza dentro de los diseños mixtos, con un método de diseño exploratorio secuencial (DEXPLOS), en su modalidad comparativa. La metodología tiene una notación CUAL/cuan en la que los datos cuantitativos ponen de relieve los efectos cualitativos, y en donde el análisis cuantitativo esta incrustado en el análisis cualitativo. Contiene además los sujetos y las fuentes de investigación, la muestra utilizada para el análisis de sostenibilidad financiera que consiste en una muestra de datos macroeconómicos del Gobierno Central de Costa Rica a partir del año 2016 y hasta el año 2022, para dos escenarios; sin ajuste fiscal y con ajuste fiscal. Por último, se especifican las técnicas, instrumentos de investigación, la estrategia analítica, y los alcances y limitaciones de la metodología elegida.

En el capítulo 4 se muestran los análisis de resultados correspondientes a las tres etapas de la investigación. Los resultados de la primera etapa cualitativa muestran como los costos sociales inactivos toman el criterio de racionalidad central en la definición de sustentabilidad social, principal diferencia teórica entre la categoría Cepalina y la categoría propuesta por el proyecto de estudios fiscales. Además, aparecen las restantes diferencias teóricas que separan ambas categorías, y el nacimiento teórico de la nueva categoría propuesta.

En la segunda etapa cuantitativa se construyó un indicador sobre la sostenibilidad fiscal, que permita el monitoreo y seguimiento del comportamiento de la deuda como proporción del PIB. Mediante el enfoque dinámico endógeno, se obtienen las conclusiones respecto a la sostenibilidad financiera del endeudamiento público en caso de no implementar ninguna política económica o bien al implementar un ajuste fiscal.

En la etapa de análisis completo (CUAL/Cuan), la categoría SSDP, filtrará las políticas macroeconómicas destinadas a la reducción de la deuda pública. Los ajustes fiscales, tanto por el

lado de los ingresos como por el lado de los gastos, deberán cumplir un marco de actuación, este será el marco de la racionalidad reproductiva. Los ajustes fiscales que incorporen aumentos en impuestos, deberán contener un componente de regresividad bajo o nulo, para que cumplan con el marco de actuación. De igual forma, los recortes en el gasto público no deberán recargase sobre el gasto social, afectando los niveles sociales más desprotegidos y afectados mayoritariamente por los costos sociales inactivos. Por lo que cualquier ajuste fiscal con componente de ingresos altamente regresivos y recortes al gasto social, aunque logre reducir el déficit fiscal, estabilizando la deuda y dándole sostenibilidad financiera, no será compatible con la sustentabilidad social de la deuda, impidiendo dentro de la racionalidad reproductiva catalogarla como una política económica con eficiencia reproductiva. Se obtendrá una evaluación de las características del ajuste fiscal que se aplicó en el 2018 en la búsqueda de la estabilización de la deuda pública y los efectos sobre la evolución de los costos sociales inactivos, su impacto sobre la economía y la vida real y la determinación de presencia o ausencia de sustentabilidad social en dicho ajuste fiscal.

En el capítulo 5 se brindan las conclusiones y recomendaciones referentes a los objetivos de investigación. Como se diferencian teóricamente la categoría Cepalina y la categoría del proyecto de estudios fiscales, cual es el comportamiento financiero de la deuda pública con diferentes escenarios fiscales, y si el ajuste fiscal (Ley 9635) aplicado en el 2018 es sustentable o no desde la evaluación realizada por la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública.

Por último, en las recomendaciones se plantea una propuesta legislativa que podría aumentar el grado de sustentabilidad social del ajuste fiscal aplicado en Costa Rica. Y se dejó planteado para futuras investigaciones, la necesidad de desarrollos metodológicos que expliquen alguna forma de subsumir algo tan profundo como el desarrollo social, en un indicador de deuda como proporción del PIB. La advertencia de realizar este ejercicio simplificador es clara, se pierde la esencia de la categoría, y no era un objetivo de la investigación llegar a este punto, sin embargo, ante la etapa teórica lograda es indispensable dejarlo planteado como un producto por explotar en las siguientes fases del proyecto de Estudios Fiscales. Con el cual se ganaría modificar permanentemente el enfoque dinámico endógeno parametrizando los efectos sociales y económicos que no son tomados en cuenta en el caculo del indicador y su impacto en el nivel de deuda proyectado.

l1.2 Antecedentes

1.2.1 Sostenibilidad Financiera de la Deuda Pública

El análisis de sostenibilidad de la deuda pública se enmarca en el contexto del gasto público, el cual realiza el gobierno para los distintos programas como la seguridad, infraestructura, social, justicia, educación, entre otros. De manera que cuando el gobierno decide realizar un gasto, las opciones de financiamiento están delimitadas por dos vías, la primera a través de los impuestos recaudados, en donde las finanzas públicas se mantienen equilibradas y en segundo lugar con deuda, sea esta interna o externa (en el caso de que los ingresos por impuestos sean menores que los gastos a realizar). La crisis financiera internacional y la recesión esperada en las economías desarrolladas han puesto de nuevo en primer plano la importancia de la política fiscal como instrumento de estabilización. Autoridades y expertos del Fondo Monetario Internacional están impulsando con mucha fuerza los paquetes fiscales. Tanner y Samake (2007) definen que una política fiscal sostenible es aquella que puede continuarse en el futuro sin ser modificada. En países como Costa Rica que se caracterizan por déficits fiscales recurrentes, la sostenibilidad de la deuda se vuelve el único tema de preocupación para los hacedores de política económica. Uno de los primeros indicadores realizados para el estudio de la sostenibilidad es el Indicador de Brecha Primaria de Corto Plazo propuesto por Blanchard (1990), el cual proporciona el nivel del superávit primario permanente necesario para estabilizar la deuda en proporción al PIB en su nivel actual:

$$\boldsymbol{sp^{*} - \mathrm{sp} = (n_t - r_1)\mathrm{b} - \mathrm{sp}}$$

En donde sp^{*} es el superávit primario permanente necesario para estabilizar la deuda, sp es el superávit primario actual, n_t es la tasa de crecimiento tendencial del PIB, r_1 es la tasa de interés real tendencial y b es la razón deuda/PIB. Si el superávit primario permanente es superior al superávit primario actual, en consecuencia, la política fiscal no es sostenible, ya que tiende a aumentar el nivel de la deuda en relación al producto. Concretamente, Blanchard realiza el análisis estándar de sostenibilidad conocido como la brecha primaria de corto plazo. Este enfoque permite calcular el ajuste fiscal primario requerido para estabilizar la razón de deuda pública/PIB en un determinado nivel, en general el actual, dadas las trayectorias previstas del superávit primario a diferentes tasas, tanto de interés como de crecimiento económico real.

Una de las preocupaciones de la política fiscal en materia de manejo de la deuda pública consiste en mantener un balance entre lo que recauda el gobierno y la totalidad de sus erogaciones, con el fin de que no exista un endeudamiento o un nivel de deuda como proporción del PIB tan

alto, que provoque una desestabilización macroeconómica que genere problemas en el empleo y nivel de actividad económica. Estas consideraciones en general han sido altamente aceptadas por la teoría ortodoxa sobre la deuda y, si bien es cierto, difieren en torno a la metodología empírica por aplicar (indicadores, econométricos, probabilísticos), en última instancia concluyen que la deuda proporción PIB del Gobierno Central al menos debería dejar de crecer para no comprometer la estabilidad de los indicadores macroeconómicos. Por lo tanto, se deben estabilizar los balances primarios y fiscales, para no comprometer los indicadores macroeconómicos y evitar una posible insolvencia fiscal del Gobierno Central.

1.2.2 Sostenibilidad Fiscal

La sostenibilidad es un concepto tratado para analizar el comportamiento de la deuda pública. Este concepto, de acuerdo con Blanchard (1990) se establece como una política tal que la relación entre deuda y PIB finalmente converge a su nivel inicial, esto significa que la sostenibilidad no implica eliminar la deuda, sino que su razón PIB se mantenga constante en el tiempo o que vuelva a un nivel determinado de deuda. De acuerdo con FMI (2002) la sostenibilidad de los pasivos de toda entidad se caracteriza como la situación donde se satisface el valor presente de la restricción presupuestaria sin correcciones importantes en el balance de ingresos y gastos, debido a los costos de financiamiento presentes en el mercado. La solvencia fiscal, concepto que comúnmente se confunde con la sostenibilidad es determinado por el Fondo Monetario Internacional, como el estado donde el valor presente de los gastos primarios no es superior al valor presente de los ingresos futuros. Al mismo tiempo una situación de insolvencia, es cuando los flujos futuros de ingresos y egresos no generan recursos netos suficientes para sufragar el servicio de la deuda pública existente.

A partir del análisis básico, el abordaje de la deuda y su sostenibilidad fiscal, se inicia con la recta presupuestaria del gobierno, la cual tiene como propósito medir el nivel de déficit/superávit en el que se encuentra una economía. Esta es una variable flujo, a diferencia de la deuda la cual es una variable stock, esto es importante ya que lo que se considera es cuánto se endeuda el Estado en un año con respecto a los años pasados Blandchard (2006). Dicho esto, la ecuación que se utilizará es la siguiente restricción presupuestaria del gobierno, con $Y_t =$ crecimiento del producto exógeno y de largo plazo:

$$\boldsymbol{d_t = (1 + r_t - y_t)d_{t-1} - (t_t - g_t)} \quad (1)$$

Donde:

r_t=Ratio de interés real como proporción del PIB

$d_{t-1=}$Ratio deuda pública periodo anterior como proporción PIB.

g_t=Gasto público excluyendo pago intereses como proporción del PIB

t_t= Ingreso Público total como proporción del PIB.

Déficit= $D_t - d_{t-1}$

El último término establece simplemente que la variación experimentada por la deuda pública durante el año t es igual al déficit existente en el año t Blandchard (2006), es decir, si el gobierno central incurre en déficit la deuda pública aumenta, si experimenta un superávit, la deuda pública disminuye, he aquí la importancia de entender la diferencia del déficit y la deuda.

Partiendo de que el nivel de deuda del periodo es igual a:

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

Y que el balance fiscal gobierno es:

$$Sup_t = T_t - (G_t + iD_{T-1})$$

Sustituyendo la segunda en la primera, simplificando, además, transformando las variables como proporción del PIB denotadas en minúscula, se obtiene: (*Detalle en el Apéndice A*):

Que $t_t - g_t$ =balance fiscal primario.

$$\boldsymbol{d_t = (1 + r_t - y_t)d_{t-1} - (t_t - g_t)\ (2)}$$

Finalmente, se tiene que:

$$\boldsymbol{d_t - d_{t-1} = (r_t - y_t)d_{t-1} - (t_t - g_t)\ (3)}$$

Con la ecuación [3] se quiere decir que la variación de la tasa de endeudamiento, es igual a la diferencia de la tasa de interés real y el crecimiento de la economía que multiplica la tasa inicial de endeudamiento público, el segundo término en la ecuación hace referencia a la brecha primaria Blandchard (2006).

Manipulando la ecuación (3) se llega a la conclusión del monto requerido de brecha primaria para que el Gobierno cubra su pago de intereses, por lo tanto, la deuda sea sostenible. La sostenibilidad es entendida como “estabilizar” la deuda, lo que es tomar medidas para que la deuda sea constante a través del tiempo.

$$\boldsymbol{t_t - g_t = (r_t - y_t)d_{t-1}\ (4)}$$

Para evitar un nuevo aumento de la deuda en el año t, el sector público debe experimentar un superávit primario igual a los intereses reales pagado por la deuda existente menos el crecimiento producto. También debe hacerlo en los años siguientes: todos los años el superávit primario debe ser suficiente para cubrir los intereses pagados, esto para no alterar el nivel de deuda establecido como constante.

Análisis de Sostenibilidad Discreto en el Largo Plazo

El enfoque estándar, a veces conocido como el enfoque BB, por los aportes de Buiter (1985) y Blanchard (1990), es generalmente considerado como un punto de partida en los estudios de sostenibilidad fiscal. Este enfoque se basa en el análisis del superávit primario requerido para estabilizar la relación deuda proporción PIB en un especifico nivel (niveles de deuda usualmente actuales, o cualquier nivel específico se creen idóneo). Como es habitual en la literatura económica, la versión de largo plazo en el tiempo discreto se expresa con la ecuación siguiente:

$$\boldsymbol{f^* = \frac{r-g}{1+g} * d} \ (\mathbf{5})$$

Donde d es la relación deuda / PIB, r es la tasa de interés real, g es crecimiento del PIB real, y f * es el superávit fiscal primario. Esta condición tiene una interpretación analítica intuitiva: “el nivel de deuda / PIB sostenible es donde el superávit primario es suficiente para cubrir el coste de los intereses "efectivos" del servicio de la deuda”. La tasa de interés efectiva es la verdadera tasa de interés neta de la tasa de crecimiento del PIB. Como se supone que todas las variables son constantes en el tiempo (o reflejan un promedio calculado apropiado), esta ecuación establece que en el camino futuro se establece un superávit primario a largo plazo - debidamente descontado - que tiene que cubrir los niveles de deuda corriente total Borensztein (2007). En otras palabras, f * es el superávit primario requerido para estabilizar la relación deuda/PIB en una tasa de interés dada, una tasa de crecimiento de la economía y un stock inicial de la deuda (o cualquier nivel de deuda dado).

Una deficiencia importante del enfoque a largo plazo es que no se reconoce que el “largo plazo” es esencialmente una construcción teórica. En el corto plazo los gobiernos se enfrentan a una restricción presupuestaria que nos reducen a la fórmula simplista (aunque significativamente más manejable) del análisis a largo plazo. La ineficiencia en largo plazo radica en no poder entablar relaciones coyunturales de altos niveles de deuda o temporales déficits primarios, que son inconsistentes con la solvencia del gobierno. Obligar a un país a la camisa de fuerza para mantener su relación deuda-producto público no mayor que el nivel correspondiente a la de largo plazo del

estado estacionario, puede ser un grave error. La realización de estas fallas en los cálculos a largo plazo condujo al desarrollo de métodos de restricción presupuestaria inter temporal que cambió el enfoque de analizar directamente la relación deuda-producto para el estudio de las propiedades de series de tiempo de la balanza fiscal, con el fin de poner a prueba si estas propiedades son consistentes con las condiciones requeridas para satisfacer la restricción presupuestaria inter temporal del gobierno. Esta restricción inter temporal sirve como un medio para vincular la dinámica de la deuda de corto plazo y el saldo primario con el de largo plazo de solvencia del gobierno.

Además, en Cuddington (1996), se argumenta que el Gobierno es solvente, cuando el valor presente de los recursos futuros a su disposición es suficiente para hacer frente al servicio de la deuda, debe ser por lo menos igual al valor facial del stock inicial de deuda, es decir que el valor presente de sus superávits primarios sea mayor o igual al servicio de la deuda. Para esto, según Gregorio (2007), es necesario que se cumpla con que la deuda crece a un menor ritmo que la tasa de interés, lo que es evidente por la forma de la ecuación anterior. No obstante, la capacidad de cubrir los intereses demanda la necesidad de planificar para el futuro políticas fiscales que satisfagan el valor presente de la restricción presupuestaria y con esto es importante tener en cuenta el concepto de solvencia, en el sentido de que si la deuda sigue una trayectoria ascendente (en términos de insostenibilidad) se puede estar atentando contra la solvencia del gobierno.

En la literatura no existe una connotación formal de los métodos desarrollados para medir la sostenibilidad, mientras que algunos autores hablan de indicadores o *tests*, otros clasifican las metodologías como nuevas y antiguas. En la clasificación de Arias (citado por Corrales, 2014), se identifican tres categorías, para abordar el criterio de la deuda pública: indicadores, econométricos y probabilísticos.

1.2.3 Indicadores

Según Blanchard (1990), un buen indicador es aquel que puede dar una señal clara y fácil de interpretar cuando las políticas actuales conducen a la deuda por la senda de un rápido crecimiento. Anteriormente se mencionaron distintas formas de priorizar el análisis de la deuda pública a partir de indicadores, la ecuación (4) evidencia un indicador de corto plazo y la ecuación (5) uno de largo plazo. Los autores Arizala, Borenzstein y Blanchard proponen 3 formas de priorizar el lapso de análisis en los indicadores: el corto, mediano y largo plazo. La construcción del indicador de corto plazo se basa en proyecciones de las variables de ingresos, gastos, tasa de

interés, crecimiento del PIB, para un año. Asimismo, el indicador de mediano plazo basa su construcción en proyecciones de las variables para períodos entre los tres y los cinco años, con lo cual el largo plazo es la proyección de más de un quinquenio. No obstante, Blanchard recomienda que, cuando no se cuenta con proyecciones de g y t, se utilice un promedio de la proyección y el actual resultado primario. Por último, el indicador de largo plazo menciona que, para cuarenta períodos en adelante, debe tomarse en cuenta el efecto en el gasto e ingresos de los cambios demográficos y el subsiguiente efecto en las pensiones.

La metodología de indicadores fue actualizada por FMI (2002), con la introducción del análisis endógeno y sus pruebas de estrés. Siguiendo a Arizala (2008) y Borensztein (2007), con el enfoque dinámico endógeno de la deuda se ejemplifica en la **ecuación (5)** e incluso van más allá introduciendo las monedas bajo las cuales se contiene la deuda. Existen autores como Calvo (2003) quien introduce en los indicadores el descalce de monedas, bajo supuestos como un frenazo súbito permanente de los flujos de capital, el cual puede provocar variaciones en el tipo de cambio real de equilibrio.

Según la metodología utilizada por Corrales (2014), con un enfoque enmarcado dentro de la categoría de indicadores, se hace una valoración de las distintas metodologías empíricas existentes para analizar la sostenibilidad de la deuda pública y se concluye que la metodología dinámica endógena es la que más se ajusta a las condiciones económicas nacionales. En este sentido, la estrategia para analizar la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central se presenta con este enfoque y parte de la construcción de un contexto base, mismo que se entabla con proyecciones de las variables independientes para luego analizar la reacción de la deuda del Gobierno Central (variable dependiente) ante un contexto de choques permanentes en el nivel de déficit primario.

El período de análisis fue del año 2012 al año 2022 y las proyecciones se dieron desde el 2019 al 2022 (cuatro años), en este lapso proyectado se llevaron a cabo los choques permanentes en balance primario. Las evaluaciones de sostenibilidad, en la mayoría de casos, utilizan un umbral para definir en qué momento el nivel de deuda se puede volver insostenible, el umbral del 40 % razón PIB, definido también por el FMI, pareciera no ser consistente con las necesidades reales de empleo y actividad económica del país. Muchas veces consiste simplemente en un umbral abstracto de endeudamiento público que no se ajusta a las condiciones económicas concretas de ningún país de la región.

Econométricos

La función principal de esta metodología es comprobar, a partir del patrón de series de tiempo históricas en las variables relevantes bajo la restricción presupuestaria inter- temporal del Gobierno, sí se cumple que la deuda del mismo en cualquier momento en el tiempo es equivalente al valor presente de los superávits primarios futuros, o sea de si el gobierno es solvente a través del tiempo.

Los métodos econométricos consisten en medir si la condición de solvencia se cumple o no, con lo que se infiere que la posición de la deuda actual es o no sostenible en el largo plazo. Por lo que se establece una hipótesis de solvencia del gobierno, con la cual se infiriere si se cuenta con una trayectoria de deuda sostenible o no.

Los primeros métodos econométricos utilizados para medir si se cumple con la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno fueron las pruebas de estacionariedad. Hamilton (1986), así como Wilcox (1989) muestran si las series de tiempo del déficit fiscal y la deuda del gobierno manifiestan un patrón estacionario, lo que significa que las variables en estudio convergen a un nivel de deuda determinado, es decir, a un orden de integración que satisface la restricción presupuestaria inter-temporal del gobierno y se representa así el concepto de solvencia.

Existen otros autores que abordan el análisis de la deuda mediante axiomas econométricos de una forma más específica a los antes mencionados, por ejemplo, trabajos como los de Hakkio y Rush (1991), Haug (1991) y Papadopoulos (1999) hacen un análisis de cointegración entre las series de déficit primario como proporción del PIB y la razón de deuda/PIB. El procedimiento que se sigue parte del análisis de estacionariedad del déficit primario y la razón de deuda, debe obtener que las series se integren en orden cero I (0) para proseguir con el análisis de cointegración. En consiguiente, si las variables cointegran se puede decir que se cumple con la restricción presupuestaria intertemporal, es decir hay sostenibilidad.

Probabilísticos

Los métodos probabilísticos tratan de incorporar el componente de incertidumbre. La incertidumbre es una variable indispensable a considerar, esta radica en la condición de solvencia. Uno de los métodos probabilísticos más conocidos es el de vectores autorregresivos VAR, el cual consiste en incorporar a la dinámica de la deuda choques aleatorios para así obtener luego una distribución de los posibles caminos por los cuales puede transitar la deuda en el futuro.

Entre los principales destaca el trabajo de Ferrucci (2003) quien toma el enfoque de "Dinámica Endógena de la Deuda" del FMI (2002) como punto de partida y lo contrasta para determinar el riesgo de alcanzar un nivel determinado de deuda. El autor propone un enfoque alternativo que busca determinar una distribución de probabilidad para la razón deuda/PIB en cada momento del tiempo. Para construir la función de probabilidad, los autores utilizan la matriz de varianzas y covarianzas derivada de un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) de todas las variables que influyen en la deuda. Con lo cual simulan cambios en las variables incluidas en el modelo, mejor dicho, cambios de desviaciones estándar respecto al escenario base, que podrían desembocar en condiciones de insolvencia y, con la ecuación estándar de la dinámica de la deuda, se construyen todos los caminos hipotéticos que puede tomar la deuda.

No obstante, otros autores como Mendoza (2004), determinaron que un Gobierno el cual esté comprometido con el repago de su deuda existe un "Límite Natural de Endeudamiento", refiriéndose a que el gobierno no puede sobrepasar cierto umbral de endeudamiento, el cual está determinado como el nivel de deuda que podría hacer frente en el caso de una crisis fiscal. Cuando los autores mencionan crisis fiscal, hacen referencia a un contexto dominado por la presencia de una larga secuencia de pésimos ingresos de la autoridad fiscal. Esta crisis fiscal tiene una probabilidad de ocurrencia diferente de cero y los autores proponen con este método medir esa probabilidad. Aunque según Sánchez (2007) es difícil calificar cuando un nivel de deuda es "alto" o "bajo", debido a que se han dado casos en que países con bajos niveles de deuda enfrentaron problemas para atender el servicio de sus obligaciones (crisis de deuda), mientras que otros han sido capaces de sostener elevados niveles de endeudamiento. Por lo que, a pesar de que en algunos documentos se han establecido umbrales de deuda para una cantidad determinada de países, en el momento de evaluar si un país está excediendo un nivel prudente de deuda, se debe tomar en cuenta factores específicos de cada país, así como elementos de juicio personal de parte de quienes realizan el análisis. En el trabajo presente se resume una explicación de distintas manifestaciones de la deuda pública, a partir de cambios, en las variables que la explican y no si existe un "Limite Natural de Endeudamiento".

Para el caso de Costa Rica, Chaverri (2016), estima con las estadísticas fiscales del Gobierno de Costa Rica para el periodo 1985-2015, que el Límite Natural de Endeudamiento es de 48.6 % para la economía costarricense. Otros estudios de estimación de LND en Costa Rica han ubicado dicho valor en un rango de 48.9 %-53.3 %. Estos estudios difieren debido al tamaño de la

muestra, metodología de cálculo de la tasa de interés real, la eliminación de la estacionalidad de los ingresos y del gasto del gobierno y de la proyección del crecimiento de la economía en el largo plazo. Chaverri (2016) indica que los valores de deuda que se sitúen por encima del 48.6 % del PIB, ante choques adversos que afecten la liquidez de las finanzas públicas, la credibilidad en la capacidad del Gobierno de mantener solvencia sobre sus compromisos se verá reducida, puesto que los ajustes fiscales para lograr una estabilización macroeconómica deberían ser muy altos.

1.2.4 Enfoque Dinámico Endógeno de la Deuda

El abordaje metodológico de indicadores actualizado por FMI (2002), con la introducción del análisis endógeno y sus pruebas de estrés. Siguiendo a Arizala (2008) y Borensztein (2007), con el enfoque dinámico endógeno de la deuda se ejemplifica e incluso van más allá al introducir las monedas bajo las cuales se contiene la deuda. El concepto de sostenibilidad fiscal común se originó bajo el razonamiento de los países desarrollados, con énfasis en los problemas de solvencia en el largo plazo, pero ignoraron las características particulares de la deuda y del entorno macroeconómico que son típicas de los países en desarrollo y fundamentales para una evaluación de la sostenibilidad de sus obligaciones. Una manifestación de esto son los problemas en la composición de monedas de la deuda pública y la vulnerabilidad frente a shocks externos, son elementos esenciales que deben considerarse en el caso de los países en desarrollo.

El marco se perfeccionó con un artículo posterior, intentando abordarlo con un mayor grado de coherencia y disciplina para los análisis de sostenibilidad, construyendo una base sobre proyecciones de referencia y sometiendo sistemáticamente a pruebas de sensibilidad o estrés con diferentes escenarios dichas proyecciones, para luego contrastarlas mediante el indicador de deuda pública determinado.

El enfoque del FMI que se utilizará también es abordado por el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estos cuentan con una metodología propia para realizar análisis de trayectorias de la deuda en el mediano plazo, denominada ***Ecuación Dinámica Endógena de la Deuda***, donde específicamente se empleará la **ecuación (6**), misma utilizada por Rojas (2013) y Corrales (2014), con la modificación que atiende a la especificidad de las monedas en las cuales se contiene la deuda pública propia de países en desarrollo, los autores transforman la ecuación, expresándola de esta manera:

$$b_t = \left[\propto \frac{\mathbf{1} + \boldsymbol{r_t^d}}{\mathbf{1} + \boldsymbol{g_t}} + (\mathbf{1} - \propto) \frac{(\mathbf{1} + \boldsymbol{r_t^x})(\mathbf{1} + \Delta \boldsymbol{e})}{(\mathbf{1} + \boldsymbol{g_t})}\right] \boldsymbol{b_{t-1}} - \boldsymbol{f_t} \; (\mathbf{6})$$

Donde $\propto$ es la proporción de deuda en moneda local, por lo que $(1-\propto)$ expresa la proporción de deuda en moneda extranjera, luego r^d es la tasa de interés doméstica, r_t^x tasa de interés extranjera, Δe variación de depreciación anual, g_t tasa de crecimiento del PIB, d_{t-1} razón deuda/ PIB en el periodo t-1 y f_t es el balance fiscal primario proporción PIB. Las variables se someten a proyección, del 2018 al 2021, esto para ser introducidas en el indicador de la ecuación (6) y así dictaminar un tipo de comportamiento a través de los años para la deuda pública del gobierno central. Además, se obtiene el ajuste fiscal necesario para recuperar la sostenibilidad de la deuda pública, el cual se utilizará después para evaluar el impacto de este ajuste sobre la economía real y sobre los costos sociales inactivos, definidos como cruciales en la determinación de la sustentabilidad social de la deuda pública.

En la actualidad, hay una gran variedad de técnicas para estimar o evaluar la sostenibilidad fiscal de un gobierno, es importante hacer un recorrido por los distintos tipos antes mencionados: indicadores, modelos econométricos o probabilísticos. Con la intención de entender por qué se utilizó la dinámica endógena de la deuda.

El enfoque de indicadores resume la sostenibilidad de la deuda en un dato, se parte de la restricción presupuestaria para realizar evaluaciones y sacar conclusiones sobre la sostenibilidad. La dinámica endógena presenta las mejores características para ser interpretadas mediante un indicador, ya que incorpora a efectos dinámicos exógenos en las variaciones de las variables explicativas, expresando así diferencias que pueden explicar un comportamiento de la deuda no esperado, ya que no es suficiente dictaminar la deuda en el futuro a partir de comportamientos históricos de las variables que explican la deuda, sino apelar a variaciones abruptas en los términos que conforman la deuda. Otra característica importante del indicador (ecuación 6) es la diferencia que se establece entre la deuda interna y externa, por tipo de moneda y también el efecto del tipo de cambio. Por lo que su simpleza en la interpretación es amable para una comprensión de los escenarios fiscales.

Costa Rica podría registrar apreciaciones o depreciaciones del tipo de cambio real, variaciones en la tendencia del ITCER multilateral, lo cual afectaría el servicio a la deuda en moneda extranjera, lo que justifica la incorporación del tipo de cambio en el análisis. Con esto se pueden anticipar fenómenos como frenazos de capitales incentivados por un al alto déficit fiscal

del gobierno central, incentivado también por una lentitud e ineficacia en el momento de realizar reformas fiscales. Las estimaciones de las variables utilizadas y sus cambios repentinos son el efecto especial del trabajo desarrollado, pues intenta introducir cambios en la trayectoria a futuro que una variable puede tener y así sensibilizar el análisis de sostenibilidad de la deuda. Por otro lado, las proyecciones de las variables las facilitan las instituciones estatales u organizaciones internacionales.

1.3 Justificación y Planteamiento del Problema

La actual situación fiscal que atraviesa Costa Rica necesita soluciones profundas y esenciales en el manejo del endeudamiento nacional. La ausencia en la teoría económica de posturas con una racionalidad distinta a la búsqueda del equilibrio fiscal plantea el presente estudio como una elaboración de instrumentos epistemológicos para redimensionar el manejo de la deuda pública. La sostenibilidad financiera está categorizada, no así los efectos económicos reales sobre el tejido socioeconómico que producen las estabilizaciones macroeconómicas que buscan la sostenibilidad, como el caballo que persigue la zanahoria, sin darse cuenta que está atada a su cabeza y nunca la alcanzará. Se devela un equilibrio bidimensional entre la sostenibilidad financiera y la sustentabilidad social de la deuda pública. Esta última es la categoría ausente en la literatura ortodoxa, existe la categoría Cepalina de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, sin embargo, esta no incorpora los costos sociales en la determinación de la sustentabilidad social. Por lo que, existe un determinismo económico histórico de las teorías sobre sostenibilidad financiera que imponen la estabilización macroeconómica como criterio de última instancia por sobre la economía para la vida.

Se busca develar la capacidad del ajuste fiscal de generar sostenibilidad financiera, y también sustentabilidad social, esta última relacionada con los costos sociales inactivos. No integrar el ajuste dentro de la reproducción del tejido socioeconómico impide dentro de la racionalidad reproductiva catalogarla como una política económica con eficiencia reproductiva y socialmente sustentable. Se plantea la siguiente pregunta de investigación según lo establecido por Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio (2014), quienes indican que el planteamiento mixto contiene la intención conjunta del estudio, ramas cuantitativa y cualitativa, y como estas se mezclan para para responder al problema de interés. Para estudios mixtos secuenciales, una pregunta sería: “Cómo los resultados cualitativos explican, expanden o clarifican

las inferencias cuantitativas" (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 540).

Por lo tanto, para nuestro estudio secuencial se plantea la siguiente pregunta de investigación, que enfatiza la naturaleza mixta, la integración y el diagnóstico:

¿Cómo se pueden evaluar las políticas de ajuste fiscal coyunturales (Ley 9635) de la Deuda Publica del Gobierno Central, no solo desde una perspectiva de sostenibilidad financiera (enfoque dinámico endógeno), sino además incorporando elementos de sustentabilidad social de la deuda en la que los costos sociales inactivos (pobreza, desigualdad, desempleo, marginación, delincuencia) determinen la sustentabilidad social del ajuste?

Elementos para la propuesta:

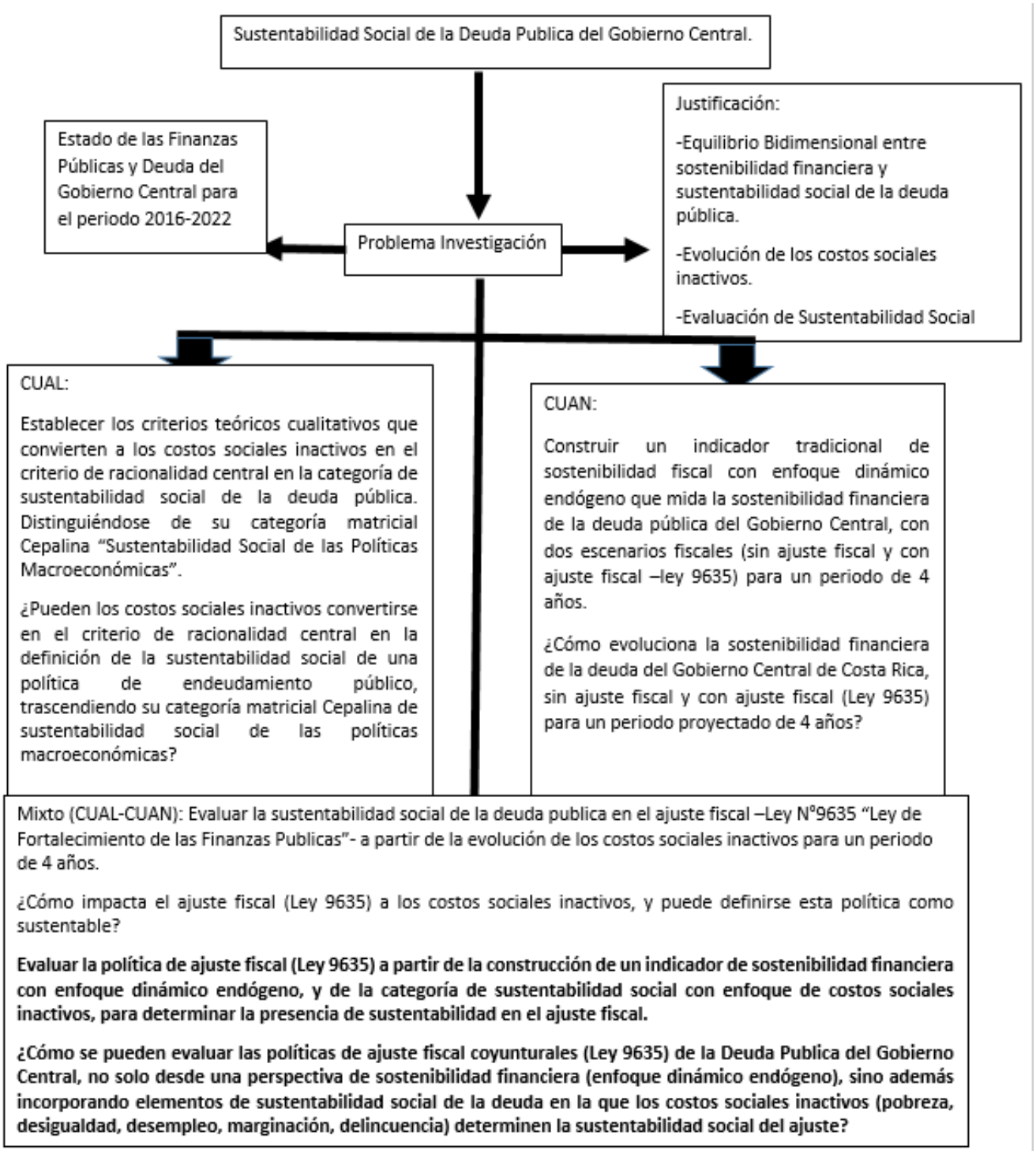
-Categoría teórica Sustentabilidad Social de la Deuda.

-Evaluación cuantitativa de sostenibilidad financiera (enfoque dinámico endógeno).

-Evaluación cualitativa de sustentabilidad social (enfoque costos sociales inactivos).

El objetivo de este estudio secuencial es elaborar una categoría de sustentabilidad social de la deuda pública que permita evaluar las políticas de ajuste fiscal que buscan la sostenibilidad financiera de la deuda pública del Gobierno Central de Costa Rica. La primera etapa cualitativa consistirá en la definición teórica de la categoría de sustentabilidad social mediante la profundización y subsunción de la categoría Cepalina de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas. Los resultados de esta etapa servirán para evaluar en una segunda fase cuantitativa, (una vez determinada la típica sostenibilidad financiera mediante el enfoque dinámico endógeno) la sustentabilidad social de la política de ajuste fiscal aprobada por la Asamblea Legislativa en el año 2018 (Ley N°9635), a partir de la evolución de los costos sociales inactivos (pobreza, desigualdad, desempleo, marginación, delincuencia) en Costa Rica.

Figura #1. Flujo del Proceso en el planteamiento del problema de investigación mixta



Fuente: Elaboración propia a partir de metodología según (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 542)

1.4 Objetivos de la Investigación

1.4.1 Objetivo General

Evaluar la política de ajuste fiscal (Ley 9635) a partir de la construcción de un indicador de sostenibilidad financiera con enfoque dinámico endógeno, y de la categoría de sustentabilidad social con enfoque de costos sociales inactivos, para determinar la presencia de sustentabilidad en el ajuste fiscal.

1.4.2 Objetivos Específicos

-Establecer los criterios teóricos cualitativos que convierten a los costos sociales inactivos en el criterio de racionalidad central en la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública. Distinguiéndose de su categoría matricial Cepalina "Sustentabilidad Social de las Políticas Macroeconómicas".

-Construir un indicador tradicional de sostenibilidad fiscal con enfoque dinámico endógeno que mida la sostenibilidad financiera de la deuda pública del Gobierno Central, con dos escenarios fiscales (sin ajuste fiscal y con ajuste fiscal –ley 9635) para un periodo de 4 años.

-Evaluar la sustentabilidad social de la deuda publica en el ajuste fiscal –Ley N°9635 "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas"- a partir de la evolución de los costos sociales inactivos para un periodo de 4 años.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 Política Económica y Fiscal[1]

La presente investigación se enmarca en un estudio que construye nuevos conceptos teóricos para generar una crítica de ruptura/continuidad con las metodologías empíricas de cálculo sobre la sostenibilidad de la deuda pública y así aportar en la construcción de propuestas alternativas a la crisis fiscal y de empleo que vive Costa Rica. Entre las pretensiones teóricas de la investigación se encuentra la creación de la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública, a partir del concepto matricial de la sustentabilidad de las políticas macroeconómicas.

En la actualidad Costa Rica vive uno de sus mayores retos en cuanto a reforma fiscal y ajuste estructural de su política económica. A partir del año 2009 el balance fiscal del Gobierno Central se tornó negativo, en promedio durante el periodo del 2009-2015 el resultado primario rondó el -2.5 % (Chaverri, 2016). Esto provocó que la razón deuda PIB del Gobierno Central y el déficit financiero comenzaran a crecer rápidamente. Para el año 2018, el déficit primario se ubicó en 2.43 % del PIB y el déficit fiscal cerró en un 6.0 % del PIB Direccion General de Presupuesto Nacional (2017).

La política fiscal se puede definir como la política que sigue el sector público respecto a sus decisiones sobre gasto, impuestos y endeudamiento, caracterizadas por posiciones expansivas o contractivas.

Las políticas expansivas: se caracterizan por brindar medidas que contribuyan a aumentos sistemáticos en el gasto del gobierno, en remuneraciones, transferencias y capital o bien la reducción de impuestos, para estimular el crecimiento económico en el corto plazo, mediante la dinamización de la demanda interna.

Las políticas contractivas: se caracterizan por la reducción del gasto gubernamental y por aumentos de impuestos regresivos. Esto tiene un impacto ralentizador o negativo sobre el crecimiento económico.

Mediante la política fiscal se deberá garantizar montos presupuestados para realizar transferencia a programas sociales con un aseguramiento sobre la calidad del gasto. Planear y ejecutar una estructura tributaria que sea sustentable en el tiempo, con capacidad de dictar directrices sobre recaudación y una incidencia tributaria relativamente baja para los sectores de la

[1] (Proyecto Estudios Fiscales Fase 2, 2015).

sociedad más vulnerables. Con el fin de incentivar el buen desempeño de la economía, contribuir con el crecimiento y reducción de niveles de desempleo.

2.2 Sustentabilidad Social de las Políticas Macroeconómicas

Es necesario realizar un análisis dual de las políticas macroeconómicas, con el fin de que no solo se tome en cuenta la sostenibilidad financiera de la estructura tributaria y el plan de ejecución del gasto público, sino que además se analice el grado de compatibilidad y viabilidad desde el punto de vista de la sustentabilidad social.

En adelante se definirá el concepto de la sustentabilidad social como una categoría operativa novedosa, según la CEPAL (2001), esta se define como los condicionamientos y restricciones hacia la instrumentación de determinadas políticas de ajuste estructural y estabilización macroeconómica, que luego se traducen en reacciones y conflictos sociales directa o indirectamente derivados de ellas.

Esta categoría incluye elementos temporales coyunturales y estructurales en el quehacer de política pública. Los elementos coyunturales están referidos a las repercusiones sociales que se derivan de políticas de estabilización macroeconómica. Estas políticas necesitan un grado de consenso entre los actores, cuando se pretenden variaciones en el nivel de vida de los ciudadanos o bien cambios sobre el curso de la actividad productiva nacional. Los elementos estructurales son también referidos a las repercusiones sociales que provocan reordenamientos institucionales establecidos por políticas de ajuste estructural. Los contextos internacionales desfavorables de los países desarrollados, en la práctica han causado crisis económicas y periodos de recesión económica en los países periféricos, los que han debido inevitablemente implementar los planes de ajuste estructural.

Por otro lado, esta categoría también incluye elementos espaciales. Estos referidos especialmente a los escenarios reales de fricciones y conflictos sociales que generalmente son imputables a las políticas de gestión macroeconómicas, sin embargo, dentro de la categoría se rechaza la idea de una inviabilidad política o de colapso económico y social. La sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas se enmarca dentro del concepto de equilibrio inestable entre las políticas públicas y los comportamientos sociales. Tal cual, este equilibrio inestable no incorpora dentro de su análisis a los costos sociales inactivos, como una variable que provoque inestabilidad.

Los costos sociales inactivos, se definen como problemas sociales estimados estadísticamente, entre los cuales se encuentran la pobreza, la marginalidad, la distribución regresiva del ingreso, el crecimiento del desempleo, etc. Para la CEPAL (2001), estos costos sociales inactivos tan solo son un verdadero desafío moral para la política macroeconómica, sin embargo, aun con la existencia y profundización de estos, no se comprometerá el manteamiento del equilibrio inestable y, por lo tanto, la sustentabilidad social de las políticas públicas. Por el contrario, se menciona que las manifestaciones espaciales o los escenarios reales que sí comprometen la sustentabilidad social son aquellos que se manifiestan en acciones concretas de organización y movilización social, que reclaman y obligan a introducir ajustes a las políticas gubernamentales. Como corolario, los costos sociales inactivos no cuentan como factores de no sustentabilidad, si no tienen una manifestación social con un cierto precio político para los hacedores de política.

2.2.1 Factores Sensibles

Los factores que tienden a provocar una dinámica reactiva del componente social y político, con diferentes niveles de alcance y profundización, producto de una política macroeconómica aplicada, se definen como factores sensibles CEPAL (2001). Estos factores sensibles deben tener una influencia real en la movilización y tensión de la raíz sociopolítica del país en estudio, en relación con las políticas de estabilización macroeconómica o de ajuste estructural. El grado de sensibilidad de los factores solo puede comprobarse en la realidad sociopolítica y el contexto económico de cada país. Estos factores sensibles que comprometen la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, no están ligados con la evaluación de la eficiencia ni la magnitud de los costos sociales inactivos

Para el análisis de los factores sensibles, el análisis se desdoblará dependiendo si las políticas macroeconómicas son de estabilización o ajuste estructural.

Factores Sensibles de Estabilización

Tensión Fiscal

La tensión fiscal originada por la incapacidad de los gobiernos de elevar la carga tributaria y la rigidez en sus erogaciones como las remuneraciones de los funcionarios, el pago de intereses de la deuda interna y externa y la inversión en servicios sociales, provoca que los factores asociados a la reducción del gasto público y aumentos de impuestos que provocan una contracción de la demanda interna, sean los factores de mayor sensibilidad social. Estos instrumentos que se utilizan

para obtener un resultado fiscal satisfactorio, suponen la disminución del valor real de los salarios, debido a un aumento en impuestos sobre el consumo, esto influye negativamente en el poder de compra de los ingresos familiares de los deciles medios, bajos y muy bajos. Por esta razón es que grandes grupos de población identifican estas políticas de estabilización como algo perjudicial para los pobres y causa de desigualdades cada vez mayores. Estas reducciones considerables sobre el poder adquisitivo generan movilización de núcleos orgánicos como sindicatos, federaciones, partidos políticos, etc. Se reactiva una corriente de rechazo a las medidas adoptadas que logra involucrar a varios sectores de la sociedad, por lo tanto, estos factores tienden a provocar un bajo grado de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas.

Prestación de Servicios Sociales

La política fiscal destina una cuantía del gasto público para la prestación de servicios sociales como infraestructura urbana, vivienda, salud y educación. Al existir una demanda insatisfecha de estos servicios se generan tensiones de núcleos específicos que pocas veces logran generar un enlace orgánico con los demás sectores sociales, por lo cual la tensión social es de poco alcance e incapaz de detener o modificar la política macroeconómica regresiva. Para la CEPAL (2001), los factores sensibles ligados a la prestación de servicios públicos sociales no tienen una influencia significativa sobre el grado de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas.

Se puede concluir que, para la categoría de la CEPAL, los factores sensibles que comprometen la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, únicamente son los ligados a la tensión fiscal y el deterioro de los ingresos familiares y personales, de sectores poderosos con capacidad organizativa y económica, para generar movilización social que comprometa la gobernabilidad política de la política fiscal. Caso contrario, los factores sensibles ligados a la prestación de servicios públicos esenciales, debido al tipo de población que está dirigido, provoca que ellos tengan escasa capacidad organizativa y económica para generar movilización social, esto bloquea su difusión y elimina prácticamente la capacidad de comprometer la gobernabilidad política de la política fiscal.

Factores Sensibles de las Políticas de Ajuste Estructural

Determinadas condiciones socioeconómicas mundiales vinculadas a crisis económicas provocaron que las estructuras estatales con marcos intervencionistas y proteccionistas que poseían por sí solas debilidades estructurales, fueran insostenibles y colapsaran en un nuevo orden de liberalización, un nuevo Estado con redefinición en tamaño y funciones. Amplia apertura externa,

desregulación, privatización de empresas estatales y la mutación estructural del modelo de desarrollo presente en el país. En el caso de Costa Rica, debido a las perturbaciones externas de los años 80 (aumento de las tasas de interés internacionales y revalorización del colón) y las debilidades estructurales del modelo agroexportador doméstico industrial (dependencia sector exterior), provocaron que el Estado benefactor fuera coyunturalmente insostenible, por lo que se aplica el nuevo modelo de desarrollo de reformismo neoliberal.

El empleo lo define la CEPAL como el factor con mayor grado de sensibilidad social a las políticas asociadas a los procesos de privatización de las empresas públicas, la apertura comercial externa y los conflictos en materia de educación y salud. Los agentes con posibilidad de manifestarse en contra de determinadas políticas de ajuste estructural van a depender de la actividad económica, magnitud del número de trabajadores y estructura organizativa (comunitaria, partidaria, corporativa). Estos reivindicarán intereses colectivos, invocando derechos nacionales sobre la defensa de la producción nacional y el empleo, solidaridad en la seguridad social, educación pública gratuita y resguardo de demás actividades estratégicas.

Existen dos tipos de generaciones de reformas estructurales:

Primera generación: la apertura comercial externa y cambio en la administración de las empresas públicas provoca la depuración de trabajadores de los sectores públicos y privados, además, se intentan minimizar los conflictos sociales mediante mecanismos de compensación y flexibilidad laboral. Un futuro incierto en materia ocupacional genera sensibilidad social a estas políticas de ajuste estructural.

Segunda generación: están ligadas a reformas modernizadoras del sistema educativo y de salud, que en última instancia se intuye provocarán una reducción cuantitativa y una selección cualitativa de estos servicios públicos esenciales.

En términos de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, se afirma que la segunda generación de reformas estructurales ligadas a la educación y la salud, pueden generar mayor grado de sensibilidad y conflictos sociales, que las reformas al aparato estatal que afectan más al empleo. Según la CEPAL (2001), esto se da principalmente por dos razones.

La primera se basa en la totalización de los conceptos de competencia y eficiencia sobre la importancia estratégica del modelo estructural de desarrollo económico. Se asume la apertura externa en contextos agravados por recesiones y crisis económicas, por lo que el costo social del creciente desempleo se ve como algo inevitable. Los excedentes de trabajadores provocados por la

nueva ingeniería empresarial pública, utilizan mecanismos de adaptación que permiten reducir el grado de sensibilidad social y así no comprometer la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas de ajuste estructural. Entre los mecanismos de adaptación se pueden observar: reducción de las jornadas laborales, contratos temporales, rotación del personal, disminuciones del salario real, acuerdos de indemnización. Al final, el aumento del subempleo aumenta la participación del trabajo infantil, la exclusión, la criminalidad y la seguridad ciudadana. La menor sensibilidad social de esta primera generación de políticas estructuras, se debe a que afectan mayoritariamente a los costos sociales inactivos. Los únicos que han podido confrontar estos procesos son sindicatos y partidos políticos con poder económico y de convocatoria, que asumen la defensa de empresas emblemáticas y estratégicas en la soberanía económica nacional.

La segunda contiene un núcleo de reorganización y refinanciamiento de la salud pública y la educación, modificando los puestos de trabajo y perspectivas laborales futuras, cambiando sus objetivos y criterios operativos, por un cálculo lineal de costo-beneficio social que maximice la productividad. Por lo tanto, subyace una preocupación implícita por el empleo, que moviliza a poderosos gremios y grupos de interés, además, de las reivindicaciones salariales que ya de por sí aumentan la sensibilidad social a las políticas reformistas de ajuste estructural.

Como corolario, los factores más sensibles a las políticas macroeconómicas y que afectan más la sustentabilidad social son los que más amenazan el nivel de empleo. Sin embargo, no es tan sensible del desempleo provocado por la apertura externa, principalmente por la utilización de mecanismo de adaptación y afectación sobre los costos sociales inactivos que poseen población con poca o nula capacidad de movilización. Sin embargo, existen excepciones a la regla, como casos de soberanía económica nacional o casos de alta corrupción. Para el caso de reformas en el sistema educativo y de salud, que no tienen efecto inmediato sobre el desempleo, pero sí restructuran cuantitativamente y cualitativamente el empleo, por lo que los grupos de interés generan resistencia a cambios institucionales, de financiamiento y organizacionales. Esto evita la disminución del salario real y subsidios a la educación y salud pública gratuita.

2.3 Sustentabilidad Social de la Deuda Pública

A partir del siguiente planteamiento se introducirá una nueva categoría epistemológica al tema del manejo de la deuda pública y de la política fiscal. La categoría se llamará *sustentabilidad social de la deuda pública (SSDP)*, honrando a la categoría bajo la cual se sustenta teóricamente, llamada “sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas”, generado por CEPAL (2001).

Por supuesto, se introducen características propias por las que se diferencia de su concepto matricial.

El manejo de la deuda pública, como se mencionó anteriormente, a partir de la teoría ortodoxa que se conoce, se diferencia en la naturaleza metodológica empírica de cálculo y análisis sobre la deuda pública (indicadores, econométricos y probabilísticos), según la definición de Arias (2008), pero siempre guardando una conclusión estándar sobre la sostenibilidad financiera de la deuda: la deuda proporción PIB al menos debería dejar de crecer, o bien no comprometer la sostenibilidad financiera de las políticas públicas.

Por lo tanto, ante un escenario de déficits primarios y fiscales recurrentes, que generen un aumento continuo de la razón Deuda/PIB (escenario actual de la política fiscal costarricense), la racionalidad económica de la teoría ortodoxa sobre la deuda llegaría a la conclusión obvia, es necesario aplicar una reforma fiscal con el fin de estabilizar los indicadores macroeconómicos. No tendría importancia la naturaleza del ajuste fiscal, sea este progresivo o regresivo, el objetivo único sería ajustar la política fiscal para reducir los déficits primarios y, por consiguiente, los déficits fiscales, con el fin de evitar que la deuda siga creciendo. Esta sería una política fiscal sostenible y el Ministro de Hacienda que logre realizarlo se catalogaría como un buen economista.

Sin embargo, para nuestra categoría de Sustentabilidad Social de la Deuda Pública, -en adelante SSDP-, la naturaleza y características del ajuste fiscal aplicado para estabilizar los indicadores económicos van a formar parte de la columna vertebral del análisis científico. Según el grado en el que aumente la regresividad del ajuste fiscal y este impacte negativamente sobre la reproducción de la vida real de los costarricenses (instrumentalizado por la medición estadística de los costos sociales inactivos), inversamente se reducirá el grado de SSDP de la deuda pública. Caso contrario, cuanto menor sea el desajuste sobre la reproducción de la vida real de los costarricenses, producto de una reforma fiscal más progresiva, inversamente, aumentará el grado de SSDP.

Al igual que en el concepto base propuesto por la CEPAL (sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas), la categoría SSDP tiene elementos temporales de corto y mediano plazo, vinculados a políticas de estabilización macroeconómica y políticas de ajuste estructural respectivamente. También contiene elementos espaciales vinculados a los escenarios reales de conflicto y manifestaciones sociales en torno a la aplicación de política pública. Sin embargo, es en el alcance de estas manifestaciones sociales y su impacto sobre la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, que difiere de la categoría de la CEPAL y se cree firmemente que se

debe ampliar y profundizar. Sirva este presente capitulo para el cumplimiento del objetivo cualitativo que le brinda rango de racionalidad central a los costos sociales inactivos. Además, de generar nueva epistemología empírica en la teoría que estudia el manejo de la deuda pública.

2.3.1 Costos Sociales Activos e Inactivos

La CEPAL, en su análisis de sustentabilidad social, reconoce únicamente como importantes desde el punto de vista de comprometer la sustentabilidad social, a los costes sociales activos. Definidos estos, como manifestaciones concretas de organización y movilización social, que reclaman y obligan a introducir ajustes a las políticas gubernamentales y que, además, tienen un precio político para los hacedores de política fiscal.

Para la nueva categoría, Sustentabilidad Social de la Deuda Pública (SSDP), los costos sociales inactivos estimados estadísticamente, que afectan de forma negativa la reproducción de la vida real de los costarricenses:

-Pobreza

-Marginación y delincuencia

-Desigualdad

-Crecimiento del desempleo

Estos serán la esencia en la determinación de la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas que se utilicen para generar una sostenibilidad financiera de la deuda pública. En la medida que estos costos sociales inactivos se profundicen, se socavará el equilibrio inestable de la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, o en pocas palabras, en la medida que se socave la reproducción real de la vida de los costarricenses, se comprometerá la sustentabilidad social de la deuda pública.

Debido a que las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural transformarán radicalmente la economía costarricense y, por ende, las complejas estructuras sociales que la conforman, se hará uso de la tesis de lo económico como última instancia de la producción y reproducción de la vida real para justificar este marco de actuación:

> *Cuando se considera la economía como el ámbito de la producción y reproducción de la vida real (economía para la vida), esta se encuentra necesariamente en el lugar de la instancia que decide en ultimo termino. Hagamos lo que hagamos, no lo podemos hacer si no es en el marco determinado por la producción y reproducción de la vida real. Si no*

> *respetamos este marco, nos encaminamos al suicidio. Pero es un <<marco de actuación>>, no la misma determinación de la acción* (Hinkelammert, 2014, p. 24).

Por lo tanto, ante un escenario de crecimiento sustancial de la razón de deuda pública como proporción del PIB, que haga imperante aplicar políticas de estabilización macroeconómica, estas deberán ser evaluadas desde un ámbito bidimensional.

Sostenibilidad financiera de la deuda: las políticas aplicadas deberán ser eficientes en reducir el déficit primario mediante aumentos en la recaudación de impuestos y reducción de los gastos. Esto permitiría dar muestras de solvencia a los financistas del déficit fiscal y obtener presiones a la baja en el cobro de intereses por colocación de la deuda pública. Por último, en el largo plazo, el déficit fiscal tenderá a la baja y hará cada vez menos necesario el endeudamiento público, lo que a la larga estabilizará la razón de deuda como proporción del PIB. Esto se conoce en la teoría ortodoxa sobre la deuda, como sostenibilidad financiera de la deuda pública y es la única racionalidad económica lineal que se ha utilizado hasta el momento para estos análisis.

Sustentabilidad social de la deuda: esta categoría filtrará las políticas macroeconómicas destinadas a la reducción del déficit primario. Los ajustes fiscales, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, deberán cumplir un marco de actuación. Este será el marco de la racionalidad reproductiva, enmarcada dentro de una ciencia que se preocupe por las condiciones de posibilidad de la vida humana, y como condición *sine qua non* los metabolismos naturales que sostienen la biosfera del planeta. Por lo tanto, los ajustes fiscales que incorporen aumentos en impuestos deberán contener un componente de regresividad bajo o nulo, para que cumplan con el marco de actuación. De igual forma, los recortes en el gasto público no deberán recargase sobre el gasto social, afectando los niveles sociales más desprotegidos y afectados mayoritariamente por los costos sociales inactivos. Por lo que cualquier ajuste fiscal con componente de ingresos altamente regresivos y recortes al gasto social, aunque logre reducir el déficit fiscal, estabilizando la deuda y dándole sostenibilidad financiera, no será compatible con la sustentabilidad social de la deuda, impidiendo dentro de la racionalidad reproductiva catalogarla como una política económica con eficiencia reproductiva.

Este análisis bidimensional muestra que en la medida que estos costos sociales inactivos se profundicen, la reproducción de la vida real se verá comprometida, socavando el equilibrio inestable de la sustentabilidad social de la deuda pública. Esta categoría no definirá una lista de

políticas fiscales o macroeconómicas permitidas o una lista negra de políticas no permitidas. Esto la haría caer en un reduccionismo subjetivo, por el contrario, la tesis de lo económico como última instancia de la producción y reproducción de la vida real, al ser un criterio de discernimiento sobre la vida -cuando la vida corporal no se reproduce, la misma sociedad en todas sus dimensiones deja de reproducirse- la convierte en una tesis irrefutable (Hinkelammert, 2014).

Por lo tanto, según el autor, debe abrirse un nuevo concepto de eficiencia económica, en la que se catalogará como eficiente aquella economía que logra integrar coherentemente la reproducción de la vida humana en el circuito natural de la vida. Para este caso, se definirán las políticas macroeconómicas sobre el manejo de la deuda, eficientes reproductivamente hablando, cuando logren integrar la estabilización de la razón de la deuda como proporción del PIB dentro del circuito natural de la vida, sin socavar la reproducción de la vida humana.

De esta forma, se pretende corregir el determinismo económico imperante sobre la teoría del manejo de la deuda pública, que únicamente busca una estabilización de la razón de deuda como proporción del PIB, sin preocuparse por los efectos sociales que conlleve esta estabilización macroeconómica. El principal error histórico del neoliberalismo y el marxismo ortodoxo:

> *El marxismo ortodoxo descansó, al igual que ayer y hoy lo hace el pensamiento burgués, en un economicismo que eleva lo económico al sitial de «primera instancia». Ambos sustituyen la producción y reproducción de la vida real como condición de cualquier vida, por los criterios cuantitativos y fetichizados del "éxito económico": la tasa de ganancia y la tasa de crecimiento económico (Hinkelammert, 2014, p. 24).*

Con el presente trabajo se pretende corregir el error histórico de las teorías sobre el manejo de deuda, que al igual que las corrientes neoliberales y marxistas ortodoxas imponen la economía por encima de la vida real. En este caso se impone la estabilización de la razón de deuda pública como proporción del PIB, por encima de la reproducción de la vida real de la sociedad o país en el cual se quiera aplicar. Al igual que su concepto matricial, el concepto de sustentabilidad social de la deuda pública (SSDP), posee factores sociales sensibles que afectan el grado de sustentabilidad social de las políticas de estabilización de la deuda pública, generalmente estas políticas de estabilización pueden servir como pilar para aplicar políticas de ajuste estructural del modelo de desarrollo económico o bien recíprocamente, las políticas de ajuste estructural aplicadas en un momento histórico determinado, afectan la coyuntura actual haciendo necesarias políticas de estabilización en ese nuevo modelo de desarrollo implementado. Se convierte en un círculo vicioso,

en el cual las políticas de estabilización pueden servir para aplicar un ajuste estructural, o los ajustes estructurales en el largo plazo necesitan nuevas políticas de estabilización macroeconómica.

Por otro lado, el grado de sensibilidad social de los factores de estabilización y ajuste estructural en el caso del concepto de SSDP, diferirá del concepto matricial de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, planteado por la CEPAL.

Factores Sensibles de Estabilización

Tensión Fiscal

En la búsqueda de la estabilización de la razón de deuda como proporción del PIB y un resultado fiscal satisfactorio, se aplican reducciones en el gasto público y aumentos de impuestos que disminuyen el poder de compra de los hogares. Generalmente, los hogares más pobres son los más afectados, lo que aumenta la desigualdad del país. Además, la contracción de la demanda interna que generó el ajuste fiscal provoca que la tensión fiscal para el caso de la SSDP sea un factor con alto nivel de sensibilidad social. Sin embargo, a diferencia de su concepto matricial, la sustentabilidad social no solo se compromete con las reducciones del poder adquisitivo que movilizan a grandes núcleos orgánicos con poder económico y político para cambiar o rechazar del todo las políticas de estabilización implementadas. Como pilar esencial de la categoría de SSDP, la tensión fiscal también será altamente sensible desde una perspectiva social a la reducción del poder adquisitivo. En este caso debido a que la reducción en el poder de compra de bienes y servicios esenciales para la reproducción de las familias no respeta el marco de actuación de una racionalidad reproductiva, los hogares costarricenses verán inicialmente aumentado su nivel de desempleo, debido a estas políticas contractivas para posteriormente profundizar los costos indirectos: pobreza, desigualdad, marginalidad e inseguridad ciudadana. Cuando se interpone un resultado fiscal satisfactorio y una estabilización de la razón de deuda pública como proporción del PIB, como objetivo único dentro de la política económica. Los indicadores macroeconómicos se totalizan en primera instancia sobre las necesidades básicas, en este caso alcanzadas en su mayoría por un salario digno con un poder adquisitivo que permita el desarrollo integral de los ciudadanos. La sensibilidad social en esta nueva categoría, fundamentalmente y esencialmente será la relacionada con la limitación a la capacidad de reproducir la vida de al menos los deciles más bajos de la población. Por lo cual, una estabilización macroeconómica que impacte negativamente el consumo, aunque estabilice la deuda púbica, no tendrá eficiencia reproductiva, disminuyendo la sustentabilidad social de las políticas. Por lo tanto, las disminuciones del valor real de los salarios,

que impactan tanto a los sectores con poder económico como a los sectores vulnerables afectados por los costos sociales inactivos, comprometen la viabilidad social del ajuste fiscal.

Prestación de Servicios Sociales

Para el concepto de CEPAL (2001), los factores sensibles ligados a la prestación de servicios públicos sociales no tienen una influencia significativa sobre el grado de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas. Esto debido al tipo de población al que está dirigido, con escasa capacidad organizativa y económica para generar movilización social, esto bloquea su difusión y elimina prácticamente la capacidad de comprometer la gobernabilidad política de la política fiscal.

Para nuestro concepto de SSDP, la demanda insatisfecha de servicios públicos esenciales en temas de infraestructura urbana, vivienda salud y educación provocan una profundización de los costos sociales inactivos, estos, a la vez, socaban el circuito de reproducción de la vida humana y en el largo plazo la sociedad se ve reforzada con mayores niveles de desigualdad y marginalidad. Por lo tanto, una estabilización macroeconómica que reduzca la cantidad y calidad de los servicios públicos gratuitos esenciales, rozará con el marco de actuación de la racionalidad reproductiva, comprometiendo los sectores más vulnerables. La sensibilidad social de las políticas reductoras de los servicios públicos esenciales sería alta también como en el caso de la tensión fiscal. Para nuestra categoría, no serían sustentables estas políticas en el largo plazo y no basta que la población tenga escasa capacidad organizativa y de movilización para hacer estas políticas socialmente sustentables, si se aceptara como en el concepto de la CEPAL, se reforzaría una sustentabilidad desigual, ya que políticas sustentables generarían que grupos sin organización tengan cada vez menos recursos para sobrevivir. Cuando no se garantizan los derechos humanos básicos, la sociedad como tal no es sustentable.

Por lo tanto, los factores sensibles relacionados con la tensión fiscal y los servicios públicos esenciales, comprometen la sustentabilidad social de la deuda pública. El grado de sensibilidad estaría en función de la agresividad de las políticas de estabilización y si estas están dirigidas a la contracción del valor real del salario, al desmantelamiento de la prestación de servicios públicos esenciales o bien una combinación de ambas. Caso contrario en la medida que estas características regresivas de las políticas de estabilización disminuyan, irán aumentando el grado de sustentabilidad social de las políticas implementados.

Factores Sensibles de las Políticas de Ajuste Estructural

Para la aplicación de los programas de ajuste estructural se necesita en la mayoría de los casos de un fuerte ajuste fiscal de estabilización macroeconómica. En el caso de Costa Rica, la mutación del modelo de Estado benefactor agroexportador doméstico industrial se dio debido a una coyuntura económica internacional de crisis y altas perturbaciones externas que generaron la insostenibilidad del sistema económico. Los niveles de déficit fiscal y de deuda como proporción del PIB aumentaron drásticamente, al ser imposible la financiación del aparato estatal y la urgencia de nuevas fuentes de capital, el gobierno de Luis Alberto Monge, decidió implementar los programas de ajuste estructural no sin antes estabilizar las cuentas macroeconómicas, migrando hacia un nuevo orden de liberalización, un Estado con redefinición en tamaño y funciones, amplia apertura externa, desregulación, privatización de empresas estatales. Esta apertura externa provocó una desgravación arancelaria que transformó la carga tributaria, a la vez, esto en lugar de reducir el déficit fiscal en el largo plazo, podría aumentarlo debido a la reducción de los ingresos tributarios, llevándonos a un círculo vicioso de estabilización para ajustar estructuralmente el sistema económico. Sin embargo, este cambio estructural en el largo plazo genera desestabilizaciones macroeconómicas, que en última instancia conllevan un nuevo ajuste fiscal de estabilización, el déficit fiscal no desaparece, pero el marco institucional destinado a brindar servicios públicos esenciales sí.

Para el concepto de SSDP, el grado de sensibilidad social de las políticas de ajuste estructural se van a clasificar al igual que su concepto matricial, en políticas de privatización de las empresas públicas estatales (políticas de primera generación) y transformación de los servicios de educación y salud (políticas de segunda generación) que afectan en última instancia el empleo, pero va a diferir de la categoría de la CEPAL, en el grado de sensibilidad de las políticas de primera y segunda generación y su grado de implicación sobre la sustentabilidad social de las políticas, el grado de sensibilidad dependerá de las condiciones socioeconómicas del país en estudio y su grado de composición y organización social.

En términos de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, se afirma que la segunda generación de reformas estructurales ligadas a la educación y la salud pueden generar mayor grado de sensibilidad y conflictos sociales, que las reformas al aparato estatal que afectan más al empleo CEPAL (2001). Sin embargo, desde la perspectiva de la SSDP, tanto las reformas

estructurales de primera generación como las de segunda generación, comprometen la sustentabilidad social, esto principalmente por dos razones.

En el primer caso de las reformas estructurales al aparato estatal, -primera generación de reformas- el contenido ideológico detrás de la totalización de los conceptos de competencia y eficiencia provoca que gran parte de los grupos sociales afectados interpreten el desempleo venidero como algo inevitable. Además, el rechazo a ser expulsados de sus trabajos es minimizado por mecanismos de adaptación que negocian algunos sectores de trabajadores. Sin embargo, la apertura externa se ha aplicado en contextos de crisis económicas internacionales, por lo cual el costo social del creciente desempleo se atribuye más a las crisis y no a las políticas estructurales.

Para la categoría de SSDP, el grado de sensibilidad de los factores de primera generación es capaz de comprometer la sustentabilidad social, debido a que el impacto sobre el empleo formal, por reducción en cantidad y calidad de la oferta de empleo, se reflejará en el mejor de los casos en un aumento del subempleo. Esto aumentaría la participación del trabajo infantil, la exclusión, la criminalidad y la seguridad ciudadana. La menor sensibilidad social de esta primera generación de políticas estructuras se atribuye a que afectan mayoritariamente a los costos sociales inactivos. Al haberse indicado que la profundización de los costos sociales inactivos no respeta con el marco de actuación de la racionalidad reproductiva, se revierte la sensibilidad social, hacia un mayor grado, que sí va a comprometer la sustentabilidad social de las políticas estructurales de primera generación.

En el segundo caso, las reformas de segunda generación orientadas a la reorganización y refinanciamiento de la educación y salud pública, debido a una preocupación implícita por el empleo, moviliza a poderosos gremios y grupos de interés, además de las reivindicaciones salariales que ya de por sí aumentan la sensibilidad social a las políticas reformistas de ajuste estructural de segunda generación. Por lo tanto, estas políticas en el caso de nuestra categoría SSDP, también comprometen la sensibilidad social pero ahora como un complemento a largo plazo de las políticas de primera generación ligadas a la reforma del aparato estatal.

Como corolario, en la categoría de SSDP, los factores más sensibles a las políticas macroeconómicas de ajuste estructural y que afectan más la sustentabilidad social, son los que más amenazan el nivel de empleo. Tanto el desempleo provocado por la apertura externa, como en el caso de reformas en el sistema educativo y de salud, que no tienen efecto inmediato sobre el desempleo, pero sí restructuran cuantitativamente y cualitativamente el empleo. Por lo que no solo

los grupos de interés generan resistencia a cambios institucionales que disminuyan el salario real y subsidios a la educación y salud pública gratuita, sino que, además, las políticas de primera generación no respetan el marco de actuación de una economía para la vida y de un sistema y modelo económico que guarde eficiencia reproductiva respecto a los grupos sociales que lo componen. El grado de sensibilidad se va reduciendo conforme se va mutando el ajuste estructural de políticas de primera generación, hacia políticas de segunda generación, ambas comprometen y vuelven insustentables las políticas de ajuste estructural.

2.3.2 Sustentabilidad Social de la Deuda Pública en el Enfoque Dinámico Endógeno

El enfoque dinámico endógeno es el que presenta las mejores características, debido a su capacidad de incorporación de efectos dinámicos exógenos en las variaciones de las variables explicativas. También puede explicar un comportamiento de la deuda no esperado, no solo a partir de comportamientos históricos de las variables que explican la deuda, sino también incorporando variaciones abruptas de factores que afectan la deuda, como la diferencia entre deuda interna y externa, por tipo de moneda y también el efecto del tipo de cambio. Su simpleza en la interpretación es amable para una comprensión de los escenarios fiscales y, además, muestra el ajuste fiscal necesario para recuperar la sostenibilidad financiera de la deuda pública.

El ajuste fiscal implementado para la recuperación de la sostenibilidad de la deuda, interpretado por el enfoque dinámico endógeno, se evaluará metodológicamente por nuestra categoría de SSDP, con el fin de determinar si el ajuste fiscal necesario para lograr una estabilización de la deuda, su impacto y efectos sobre la economía real y los costos sociales inactivos, respetan el marco de actuación de la sustentabilidad social y la racionalidad reproductiva. El efecto del ajuste fiscal sobre los costos sociales inactivos como pobreza, marginación, delincuencia y crecimiento del desempleo serán la esencia en la determinación de su sustentabilidad social. Se debe recordar que los factores sensibles relacionados con las políticas de estabilización macroeconómica (tensión fiscal y los servicios públicos esenciales) comprometen la sustentabilidad social de la deuda pública. El grado de sensibilidad irá en función de la agresividad de las políticas de estabilización y si estas están dirigidas a la contracción del valor real del salario, al desmantelamiento de la prestación de servicios públicos esenciales o bien una combinación de ambas. En la medida que estas características regresivas de las políticas de estabilización disminuyan, aumentará el grado de sustentabilidad social del ajuste fiscal expresado por el enfoque dinámico endógeno.

Los factores más sensibles a las políticas macroeconómicas de ajuste estructural son los que amenazan el nivel de empleo. Tanto el desempleo provocado por la apertura externa, como en el caso de reformas en el sistema educativo y de salud, que no tienen efecto inmediato sobre el desempleo, pero si restructuran cuantitativamente y cualitativamente el empleo. El grado de sensibilidad se reduciendo conforme se aumenta el ajuste estructural de políticas de primera generación, hacia políticas de segunda generación, ambas comprometen y hacen insustentable las políticas de ajuste estructural. Por lo tanto, los costos sociales inactivos producidos por el ajuste fiscal más preciso indicado por el enfoque dinámico endógeno, su sustentabilidad social será evaluada en función de aumentos en desigualdad, crecimiento en el desempleo, aumento de la pobreza y marginalidad y delincuencia.

Por lo que, ante el nuevo concepto de eficiencia económica establecido en la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública, se definirán las políticas macroeconómicas de ajuste fiscal reproductivamente eficientes y socialmente sustentables, cuando logren integrar la estabilización de la razón de la deuda como proporción del PIB dentro del circuito natural de la vida, sin socavar la reproducción de la vida humana. El ajuste fiscal desde el enfoque dinámico endógeno se debe evaluar desde esta perspectiva en búsqueda de profundidad epistemológica y afín de evitar caer en reduccionismos que impongan la estabilidad de las cuentas macroeconómicas por encima del tejido social costarricense.

¿Se Puede Endogenizar la Vida?

Ante el desarrollo conceptual logrado con la elaboración categorial de la sustentabilidad social de la deuda y su metabolismo inherente con la reproducción de la vida social, es necesario dejar planteado para futuras investigaciones, desarrollos metodológicos más amplios. Que expliquen alguna forma de incorporar algo tan profundo como el desarrollo social y natural del planeta, en un indicador de deuda como proporción del PIB. Se puede asegurar que se encontró una variable que, si está incorporada en el indicador, y que también se ve afectada con los niveles de desarrollo humano y natural. La advertencia de realizar este ejercicio simplificador es clara, se pierde la esencia de la categoría, y no era un objetivo de la investigación llegar a este punto, sin embargo, ante la etapa lograda es indispensable dejarlo planteado como un producto por explotar. Con el cual se ganaría modificar permanentemente el enfoque dinámico endógeno del FMI.

Muchos países durante más de sesenta años han caído ya sea por necesidad o negligencia, en la aplicación de políticas económicas impuestas por organismos financieros internacionales. No

es retórica referirse a los hechos históricos evidentes de Latinoamérica, y el resto de la periferia del mundo (asiática, europea o africana). Han sido pocos o nulos los casos de éxito de estas políticas de austeridad, por el contrario, los efectos negativos sobre la demanda agregada han sido amplios, siendo sinónimo siempre de recesión, desempleo y debilitamiento de las instituciones sociales.

El mismo fondo monetario internacional tuvo que reconocer a nivel teórico y práctico los efectos negativos de sus políticas. En el artículo de Ostry , Loungani, & Furceri (2016), se reconoció como las liberalizaciones de los capitales y la consolidación fiscal tiene conclusiones perturbadoras:1) no se vieron aumentos del crecimiento económico, 2) la desigualdad aumento considerablemente, 3) esto compromete la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo y la distribución.

La idea que las consolidaciones fiscales pueden ser expansivas (aumento del producto y empleo) al afianzar la confianza e inversión del sector privado, en la práctica han sido la mayor mentira para países en desarrollo. Estas políticas de austeridad han sido seguidas por contracciones del producto. Una consolidación del 1%, añade 0.6% porcentuales a la tasa de desempleo e incrementa en un 1.5% el indicador de desigualdad en cinco años esto según Ball, Laurence, Furceri, Leigh, & Loungani (2013).

En Costa Rica el ajuste fiscal representa un 3.68% según Aguilar (2018), solo en recorte en salarios, recortes de presupuestos, nuevos impuestos al consumo, y recortes al funcionamiento social. Suponiendo resultados similares al estudio anterior, el desempleo aumentaría un 2.22%. Según INEC (2018) el número de desempleados asciende a 294.00 costarricenses, con el ajuste fiscal esta cifra aumentaría a 348.390, lo que quiere decir que habrían 54.390 nuevos costarricenses sin empleo. En Grecia a finales del 2009 el desempleo rondaba el 10%, 3 años después de los ajustes fiscales este se duplico superando el 20% Ottone (2014).

La consolidación fiscal es la forma técnica que utilizan los organismos financieros internacionales para llamar las estrategias utilizadas para reducir el déficit fiscal y la deuda pública. Las recetas recomendadas y aplicadas en los países periféricos siempre consisten principalmente en un aumento de impuestos al consumo, recorte del gasto público en servicios sociales y alcance estructural del Estado Social.

El principal argumento para implementar estas políticas económicas consiste en reducir los elevados niveles de deuda, aunque en la práctica esto no se logra, pero si se imponen grandes reformas en el seguro social. Un año de política fiscal restrictiva consiste en la reducción de 1.5%

del déficit primario como proporción del PIB. Y esta es una medida exitosa si al final del periodo de mediano plazo (5 años), el nivel de deuda publica disminuye 5% por debajo del primer año (Ottone, 2013). Sin embargo, esta reducción es a costa de sacrificar el crecimiento económico y la economía doméstica.

La consolidación fiscal en países desarrollados tiende a contraer el nivel de actividad económica y aumenta el desempleo en el corto plazo. Además, empeora si se dan aumentos en los impuestos esto según WEO, y otros (2010). Para compensar el FMI propone disminuir las tasas de interés, depreciar el tipo de cambio y así mejorar las exportaciones netas, beneficiando el sector privado de la exportación, a cambio de una contracción en la demanda doméstica. El objetivo es además fortalecer y profundizar el modelo de desarrollo promotor de exportaciones, aplicado a partir de los programas de ajuste estructural en los años ochenta. Para el caso de Costa Rica, debido a que más el 80% del producto se sostiene con consumo final, el efecto sobre la actividad económica, inevitablemente será mayor.

Impacto de la Consolidación Fiscal sobre Crecimiento e Ingresos Tributarios

Para analizar el impacto que pueda tener el ajuste fiscal sobre el nivel de actividad económica, se utiliza la categoría de multiplicador fiscal, este mide la proporción en la que un cambio en el gasto publico afecta el nivel de producto Ottone (2013). El Keynesianismo consideraba teóricamente el multiplicador igual a 1. Por lo tanto, un recorte del gasto público de un 1%, reduciría la producción nacional también en 1%.

El FMI desde los ochentas, calculaba multiplicadores fiscales de 0.5, e inclusive multiplicadores negativos. Esto quiere decir que, para el FMI, un recorte del gasto público podía generar expansiones de la Economía. Cuando estalló la crisis europea, la receta fue clara para los países periféricos, apliquen la consolidación fiscal y tendrán un crecimiento pequeño de su Economía.

Los efectos reales de la consolidación fiscal sobre las economías periféricas europeas mostraron crecimientos recesivos y perdurables durante el tiempo Ottone (2014). **Además, el ajuste tuvo un doble efecto negativo sobre la deuda; contracción del PIB (mayor deuda) y los ingresos fiscales (mayor déficit primario).**

Ante lo aplastante de los hechos, el FMI tuvo que reconocer que había subestimado el multiplicador fiscal. Cuando se descompuso el PIB por sus componentes, con un 1% de consolidación fiscal, hallaron que la Inversión era la que tenía el coeficiente mayor de contracción

2%, seguido del consumo privado con casi 1% y aumento cercano al 0.6% en el desempleo, estos según el FMI (2012). (Se utilizó una muestra de 28 economías avanzadas.)

"Nuestros resultados indican que los multiplicadores tienen actualmente un rango entre el 0.9 y el 1.7 desde la crisis del 2009" (Blanchard & Leigh, 2012, pág. 43).

Para el caso de Costa Rica una economía periférica según Mora y Valerio (2013), una reducción permanente de 1 p.p. en el consumo público, los componentes de inversión y producción se ve disminuidos en 0.04% y 1.5%. Eso implica un multiplicador fiscal de 1,5%, además según los autores un aumento permanente de los impuestos al consumo, contraería la producción y la inversión. La reforma fiscal se compone de ambas cosas, reducción del gasto y aumento de impuestos al consumo.

Sin embargo, al igual que en la zona euro, el fondo ha calculado el multiplicador fiscal de costa rica muy bajo (casualmente cercano al subestimado 0.5 de los países periféricos europeos) de 0.3, y con esto el FMI concluye:

"El impacto del crecimiento se basa en un multiplicador fiscal de 0.3. El efecto en la brecha del producto de un ajuste fiscal del 1 por ciento del PIB casi se disipa: menos del 0.1 por ciento PBI: en el segundo año después del ajuste" (FMI, 2015, pág. 17).

La OCDE concluye en base a este multiplicador fiscal:

"*En el corto plazo los costos de la consolidación fiscal, medidos por pérdidas en el producto, serían bajos y que en el largo plazo los beneficios de ordenar las cuentas fiscales, recuperaría la confianza del mercado, para recuperar su estatus de grado de inversión de deuda soberana que perdió recientemente. Las tasas de interés más bajas también aliviarían las condiciones financieras del sector privado, mejorando así el clima de inversión*" (OCDE, 2018, pág. 55).

Tanto el FMI como la OCDE estiman que el efecto de contracción económica que provocara la reforma fiscal, será leve o bajo, y además de los costos de "corto plazo", en el largo plazo el sacrificio de una contracción económica que inevitablemente provocara mayor desempleo y desigualdad, se puede compensar con una recuperación de la confianza del mercado, y las tasas de interés aliviarían las condiciones financieras del sector privado.

Con la consolidación fiscal se sacrificará a los trabajadores y personas más pobres del país, con contracciones de la economía que provocará más desempleo, y nuevos impuestos regresivos al consumo, que aumentaran el coeficiente de GINI. Todo esto a cambio de convertir la política

fiscal en una herramienta que permita al sector privado desarrollarse por sí solo, con la ayuda del libre mercado y la libre empresa sobre la prestación de servicios públicos esenciales que antes eran brindadas por el Estado Social de Derecho. Por otro lado, la menor actividad económica reducirá los ingresos tributarios del Gobierno, aumentando el déficit primario, principalmente en periodos de crisis económicas o crecimiento real bajo.

Costa Rica tiene una estructura económica interna en donde el consumo privado juega un papel clave para el crecimiento económico. El consumo privado final ha representado siempre poco más del 80% del PIB según el BCCR (2017), sin embargo, el consumo de los hogares ha bajado su participación relativa, en los 90's representaban un 72%, viéndose disminuida a 64% en 2016. Esta disminución ha sido compensada por el aumento de 5% de participación relativa del Consumo del Gobierno Central en ese mismo período. Pasando de 13% en los 90's, viéndose aumentada a 18,1 en 2016. El consumo final al representar poco más del 80% del PIB, se cataloga como motor del crecimiento económico. Sin embargo, la variable que ha sostenido este comportamiento es el consumo final del Gobierno General, debido a la caída del consumo de los hogares. Una reducción del gasto corriente en remuneraciones con un decreto firmado por el presidente de la Republica el 1 de junio de 2018, sumado a la contracción adicional del gasto corriente producto de la Regla Fiscal que aplicaran, y estimaron en Asamblea Legislativa (2018), la reducción del consumo con el nuevo Impuesto al Valor Agregado, contrae del crecimiento de la producción nacional. Al igual que en la zona euro, en Costa Rica esta contracción del PIB profundizara el déficit fiscal e incrementara la deuda pública. El enfoque dinámico endógeno deberá ser modificado en función de dos efectos económicos producto de la consolidación fiscal. La contracción en el producto interno bruto y la reducción de los ingresos tributarios. La investigación que queda planteada tendrá que hacer referencia a la magnitud del cambio en el nivel de deuda como proporción del PIB, una vez incorporados estos efectos macroeconómicos. ¿Si este nuevo resultado de deuda es mayor o menor que el resultado original del enfoque dinámico endógeno?, y ¿cuáles son los efectos sociales de utilizar el enfoque dinámico original o modificado producto de la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública?

CAPÍTULO Ill. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

3.1 Tipo de Investigación

El tipo de investigación realizada se categoriza dentro de los diseños mixtos específicos. La tipología de clasificación se toma de Hernandez Sampieri & Mendoza (2008), y se eligió el método de diseño exploratorio secuencial (DEXPLOS), en su modalidad comparativa. Este tipo de metodología es útil debido al carácter de la investigación realizada y a los objetivos de investigación planteados. El nuevo instrumento epistemológico "sustentabilidad social de la deuda pública" permite explorar el fenómeno de la deuda desde una perspectiva teórica nunca antes planteada, y además permite expandir sus resultados a políticas públicas de manejo de la deuda, como ajustes fiscales o auditorajes. La metodología tiene una notación CUAL/cuan en la que los datos cuantitativos ponen de relieve los efectos cualitativos, y en donde el análisis cuantitativo esta incrustado en el análisis cualitativo.

El DEXPLOS implica dos fases en el proceso de investigación, una fase inicial de recolección y análisis de datos cualitativos seguida de otra donde se recaban y analizan datos cuantitativos según Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio (2014), además existen dos modalidades de diseño distintas, la derivativa y la comparativa. Se desarrolla la modalidad comparativa (CUAL/cuan) para analizar el fenómeno exploratorio de la existencia de sustentabilidad social de la deuda pública.

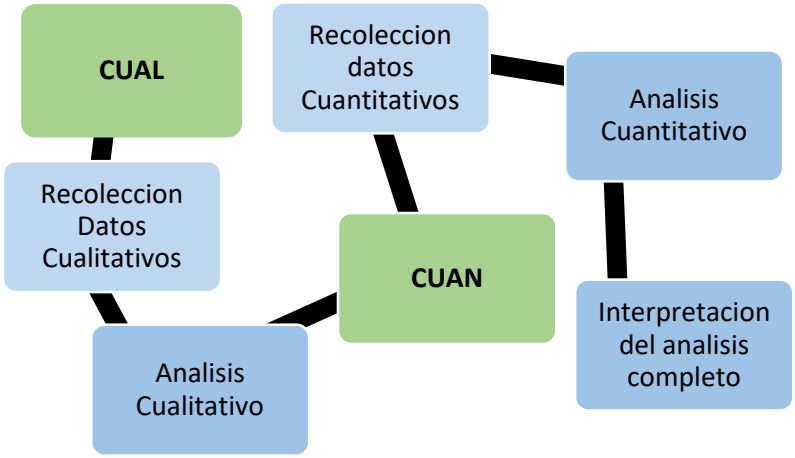
En la primera fase de la investigación se da una recolección y análisis de datos cualitativos con el objetivo de construir la definición teórica de la categoría de sustentabilidad social mediante la profundización y subsunción de la categoría Cepalina de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas CEPAL (2001), se busca convertir la evolución de los costos sociales inactivos en el criterio de racionalidad central en la determinación de sustentabilidad social. Esta categoría teórica nos servirá como instrumento epistemológico para el análisis cuantitativo de la segunda fase y la fase final de interpretación completa.

En la segunda fase se da una recolección y análisis de datos cuantitativos que permitirán evaluar la efectividad de las políticas de endeudamiento público (ajuste fiscal) en un momento sincrónico (2018). Se verificarán efectos y consecuencias sobre las variables macroeconómicas (económicas y sociales). Se utilizan algunos productos de la primera fase, como la categoría teórica de sustentabilidad social con la intención de contraponerla con la categoría de sostenibilidad

financiera, pero no se construye sobre la base de la primera. Se identificarán además algunas áreas difíciles de explorar.

Una vez listas ambas fases se realiza una interpretación de análisis completo. Ambas etapas se comparan e integran en una sola interpretación, en la que la categoría cualitativa sirve de base para el análisis cuantitativo que nuevamente desembocara en resultados, conclusiones y recomendaciones cualitativas. Se otorga mayor importancia al análisis cualitativo (CUAL/cuan) y los resultados cuantitativos asisten al investigador en la interpretación de los descubrimientos de orden cualitativos. Según Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio (2014) el DEXPLOS se ilustra de la siguiente manera:

Figura #2. Esquema del diseño exploratorio secuencial (DEXPLOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de metodología según (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 552)

3.2 Sujetos y Fuentes de Información

Los sujetos de información utilizados en esta investigación son un conjunto finito de personas y un objeto de estudio. El objeto de estudio es la política de endeudamiento del Gobierno Central de Costa Rica producto de la política económica y social. Por consiguiente, el conjunto finito de personas de estudio son los costarricenses cuya realidad económica es modificada e influida por efectos económicos y sociales producto de esta política de endeudamiento público. Para la fase cuantitativa se eligen 12 años de datos macroeconómicos para calcular la sostenibilidad financiera de la deuda pública. Para la fase de metainferencias se utilizan los resultados de ambas

fases, pero principalmente efectos macroeconómicos, sociales y económicos de un periodo de 4 años (2017-2020), para evaluar la sustentabilidad social de la política de ajuste fiscal implementada en el 2018.

Las fuentes de información utilizadas son primarias bibliográficas (P.B), primarias empíricas (P.E), secundarias bibliográficas (S.B.) y secundarias empíricas (S.E). Existen varias demandas de información durante las etapas de investigación, por lo cual las fuentes principales de información serán clasificadas por etapa.

Primera Fase:

A) Categoría Teórica Sustentabilidad Social de la Deuda Publica: 1) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (P.B.), 2) Franz Hinkelammert (P.B).

Segunda Fase:

A) Datos cuantitativos de evaluación de políticas de endeudamiento público: 1) Banco Central de Costa Rica, (P.E), 2) Fondo Monetario Internacional, (P.E), 3) Ministerio Hacienda (P.E.), 4) Roberto Hernandez Sampieri (P.B.), 5) Oliver Blanchard (P.E.), 6) Luis Fernando Corrales (S.E.), 7) Proyecto de Estudios Fiscales de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (S.E.).

Fase de Interpretación Completa:

A) Comparación e integración de etapas: 1) Programa del Estado de la Nación (P.E.), 2) Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (P.E), 3) Instituto Nacional de Estadística y Censo (P.E.), 4) Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (P.E.), 5) Asamblea Legislativa de Costa Rica (P.E.), 6) Proyecto de Estudios Fiscales (S.E.).

3.2.1 Muestra

La muestra del componente cualitativo consiste en la recopilación de todas las categorías económicas relacionadas con el termino sustentabilidad social, cabe resaltar que solo la CEPAL tiene una categoría tipificada con dicha etimología, esto aparece en el marco teórico de la investigación. Para el componente cuantitativo se utilizó una muestra de datos macroeconómicos del Gobierno Central de Costa Rica a partir del año 2016 y hasta el año 2022. Por último, para la fase de contrastación final se utilizaron datos y estimaciones principalmente de 4 años (2017-2020) para hacer metainferencias y contrastaciones finales. Para este caso la muestra cualitativa influye en el análisis que se lleva a cabo en la etapa cuantitativa y de contrastación final, y estas tienen una relación anidada ya que la muestra cualitativa se utiliza para inferir sobre la muestra cuantitativa.

3.2.1.2 Supuestos Macroeconómicos Enfoque Dinámico Endógeno 2019-2022

Escenario Base sin Ajuste Fiscal

El proceso de análisis de los datos consistirá en el sugerido por el FMI (2002), consiste en analizar la ecuación dinámica de la deuda pública (6) para un periodo de mediano plazo (4 años, 2019-2022). El escenario base se proyecta a partir de las proyecciones macroeconómicas generadas por el Ministerio de Hacienda, Banco Central de Costa Rica y estimaciones propias.

Crecimiento Económico

En el caso de las principales variables macroeconómicas el Banco Central de Costa Rica registra en su Programa Macroeconomico Banco Central Costa Rica (2019), un estancamiento en el crecimiento de la actividad económica. La economía costarricense pasó de crecer un 3.4 % en el 2017, a un 2.7% en el 2018, registrando una desaceleración en el crecimiento de 0.5 p.p. (términos reales). La pérdida de dinamismo de la demanda interna, en especial del consumo privado y del consumo del Gobierno General fueron las principales causas del menor ritmo de crecimiento económico. El consumo de los hogares paso de representar un 1.8 % del crecimiento económico en 2017, a un 1.4 % en el 2018. Por otro lado, el consumo del Gobierno General paso de representar un 0.5 % en 2017, a un 0.1 % en 2018 del crecimiento económico. Se plantea que el impacto que genero la huelga en oposición a la reforma fiscal principalmente en salud y educación, provoco un efecto negativo en el crecimiento económico estimado en alrededor de 0.4 p.p., con un efecto combinado de 0.3 % en el consumo del Gobierno General y de 0.1% de impacto indirecto sobre otras actividades productivas, además esta explica la desviación entre el crecimiento económico proyectado por el Banco Central en julio de 2018 y el observado para ese año.

Tabla #1. Supuestos Macroeconómicos Mediano Plazo 2017-2022

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Inflación	2.58 %	2.03 %	3 %(±1 p.p.)	3 %(±1 p.p.)	3 %(±1 p.p.)	3 %(±1 p.p.)
PIB nominal (millones de colones)	33.014.818,80	34.691.057,20	37.441.177,70	39.754.916,90	42498006,17	45345372,58
Crecimiento Nominal del PIB	6 %	5,1%	7, 9%	6,2%	6,9%	6.7%
Variación Anual PIB real	3.4 %	2.7 %	3.2 %	3.0 %	3.0 %	3.0 %

Fuente: Programa Macroeconomico 2019-2020 (2019) y Marco Fiscal Presupuestario Mediano Plazo 2018-2022 (2019).

De no haberse dado la huelga nacional, el crecimiento económico en el 2018 hubiera sido de 3,1% (en lugar de 2,7%), y la proyección de crecimiento para 2019 sería de 2,8%, en lugar de 3,2%.

Para el bienio 2019-2020 se espera que la demanda interna lidere la aceleración económica con 3.2 % y 2.7 % respectivamente. El consumo público y privado, y la inversión pública serán los principales motores de crecimiento económico.

El aumento en el consumo de los hogares responde a la ganancia en los términos de intercambio en 2019, la mejora en la confianza y su impacto positivo sobre el ingreso disponible. El crecimiento en el consumo privado se vería atenuado por los altos niveles de endeudamiento de los hogares y por el impacto de la reforma fiscal. La inversión privada crece moderadamente a un 3.7 % en 2019 y 5.1 % en 2020, por otro lado, la inversión pública se espera se recupere fuertemente en 2019 con un crecimiento de 7.3 %, sin embargo, se desaceleraría nuevamente en 2020 a un 1.5 %. El gasto de consumo de gobierno mostraría una recuperación importante en el 2019 (3,2%), lo que reflejaría el efecto rebote después del impacto negativo de la huelga en el 2018. En lo que respecta a la demanda externa, para el bienio se prevén incrementos de 4,3% y 4,6%, respectivamente.

Reforma Fiscal y su Impacto en el Crecimiento Económico

Como consecuencia de la aprobación de la reforma fiscal en el año 2018, el Banco Central de Costa Rica estima un efecto contractivo sobre el consumo del Gobierno General de 0.26 p.p. en 2019, y de 0.71 p.p. en 2020. El consumo privado decrecería en 0.29% y 0.61 % del PIB para el bienio respectivamente. Para un efecto contractivo total sobre el consumo de 0.55 p.p. en 2019 y 1.31 p.p en 2020. Estos efectos contractivos son conservadores, el Banco Central utiliza una metodología de multiplicadores fiscales de vectores autoregresivos estructurales (VARE) propuesta por Blanchard y Perotti (2002) para determinar magnitud y dirección del impacto de un choque de política fiscal sobre la economía costarricense. Estudiaron la consecuencia de un choque negativo de una desviación estándar en el gasto y uno positivo en el ingreso, de forma combinada y simultánea. Se concluye que el PIB tendrá un impacto agregado negativo aun cinco años después del ajuste fiscal.

Tabla #2. Impacto del ajuste fiscal sobre el crecimiento económico.

	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Efecto Acumulado	-0,11%	-0,14 %	-1,38 %	-2,3 %	-2,64 %
Efecto Marginal	-0,11%	-0,03 %	-1,24 %	-0,92 %	-0,34 %

Fuente: (Programa Macroeconomico 2019-2020, 2019)

El efecto contractivo acumulado para el bienio 2019-2020 es tan solo de -0.14 % del PIB, sin embargo, por el efecto rezago se observa que el impacto marginal es mayor a partir de 2021 (-1.24 %) y 2022 (-0.92 %), lo que desembocara en un efecto contractivo acumulado de -2.64 % en el año 2023. La contracción económica acumulada sera 18 veces[2] mayor en los tres años posteriores al bienio 2019-2020.

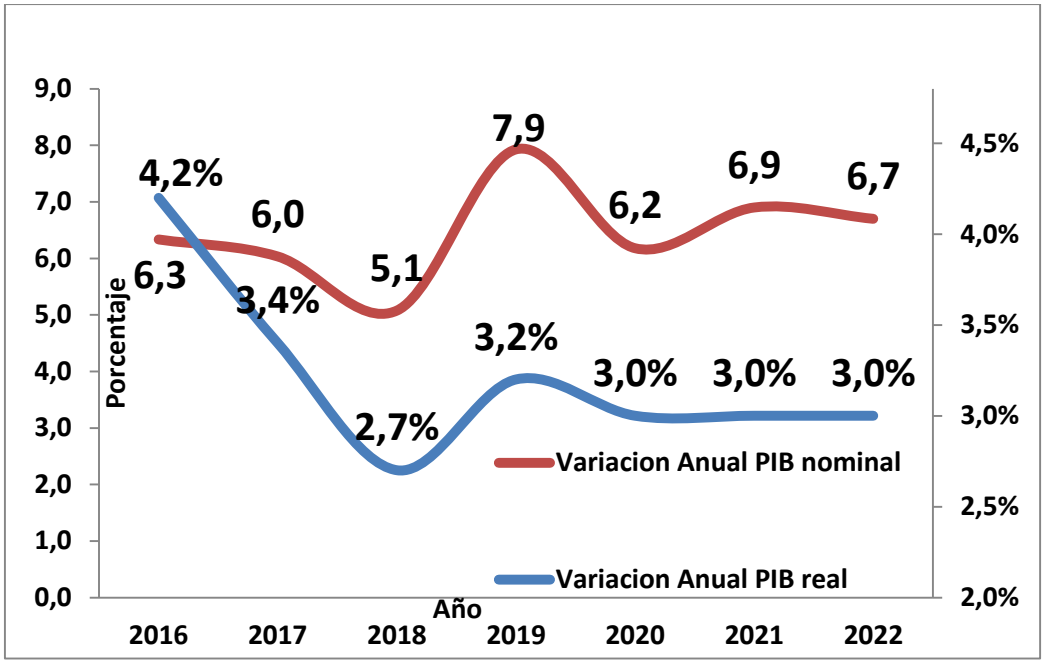
Los resultados del VARE estimado por el Banco Central concluyen resultados congruentes en la línea del Fondo Monetario Internacional que obtuvo un multiplicador de gasto para Costa Rica de 0.3 % en el año 2015, y de Estevao y Samake (2013) que obtuvieron un multiplicador de 0.15. Estos efectos contractivos no se tomarán en cuenta para proyectar el nivel de PIB nominal para los años 2021-2022, debido a las críticas teóricas (falsa equivalencia Ricardiana según Ottone (2013)) y a las evidencias empíricas que muestran como han sido subestimados dichos multiplicadores por la teoría económica ortodoxa según Blanchard & Leigh (2012).

Sin embargo, el Banco Central indica que los escenarios de contracción económica se podrían ver agravados por perturbaciones externas. La actividad económica mundial muestra persistencias a la baja, vinculada al comportamiento de los mercados financieros ante una política monetaria más restrictiva de la Reserva Federal de USA (alzas de interés y reducción de liquidez mediante la venta de activos) y la agudización del proteccionismo comercial. Por lo tanto, la demanda externa costarricense, principalmente ante su mayor socio comercial, tendría un efecto mayor de contracción del PIB. Adicionalmente, el costo de las materias primas muestra tendencias al alza, pero con estabilidad y el caso del petróleo siempre volátil ante acontecimientos geopolíticos también podrían encarecer las materias primas. Por último, en el ámbito externo, un ajuste inesperado de tasas de interés internacionales podría reversar los flujos de capital, generando

[2] (-2.64 % / 0.14 % =18.85)

posibles depreciaciones de la moneda local, impactando directamente los niveles de endeudamiento público.

Grafico #1. Variación Anual Producto Interno Bruto Real y Nominal. Periodo 2016-2022.

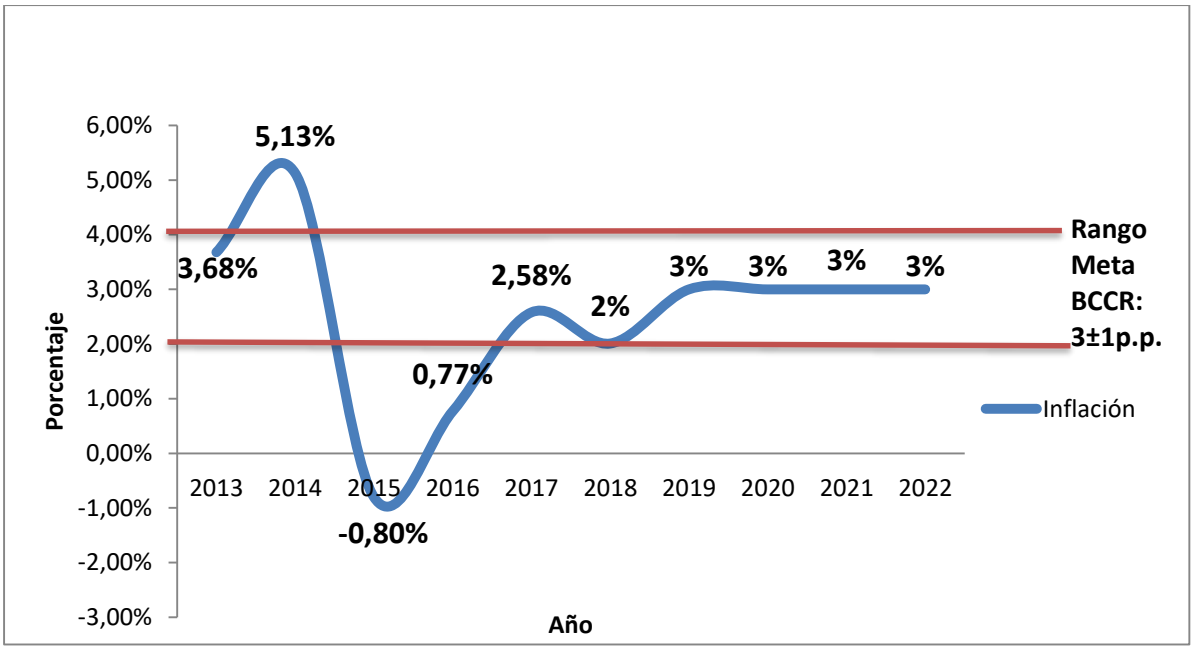


Fuente: elaboración propia datos del Banco Central Costa Rica

Inflación

Se tomará como base para la variación de precios del país la variación anual del Índice Precios al Consumidor (IPC), calculado por el INEC, esto para el periodo observado entre 2016-2018. Para el periodo comprendido entre 2019-2022 se tomará como referencia el rango meta propuesto por el Banco Central de alrededor del 3 %±1p.p. En el 2018 fue de 2.0% con lo cual cumplió 15 meses de estar contenida en el rango meta de política monetaria del Banco Central de Costa Rica. Esto se refleja en parte por el aumento en el precio internacional principalmente del petróleo, y por otra en que los determinantes macroeconómicos de la inflación no han generado presiones. El Banco Central concluye que no existen presiones inflacionarias por exceso de demanda, por vía monetaria y además que la brecha del producto no muestra presiones inflacionarias de gasto. Por último, se estima que el efecto sobre el IPC de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en la ley 9635 seria relativamente bajo, alrededor de1.1 p.p. en los cuatro años de implementación, concentrándose en el primer año de vigencia.

Grafico #2. Inflación Interanual Costa Rica. Periodo 2013-2022

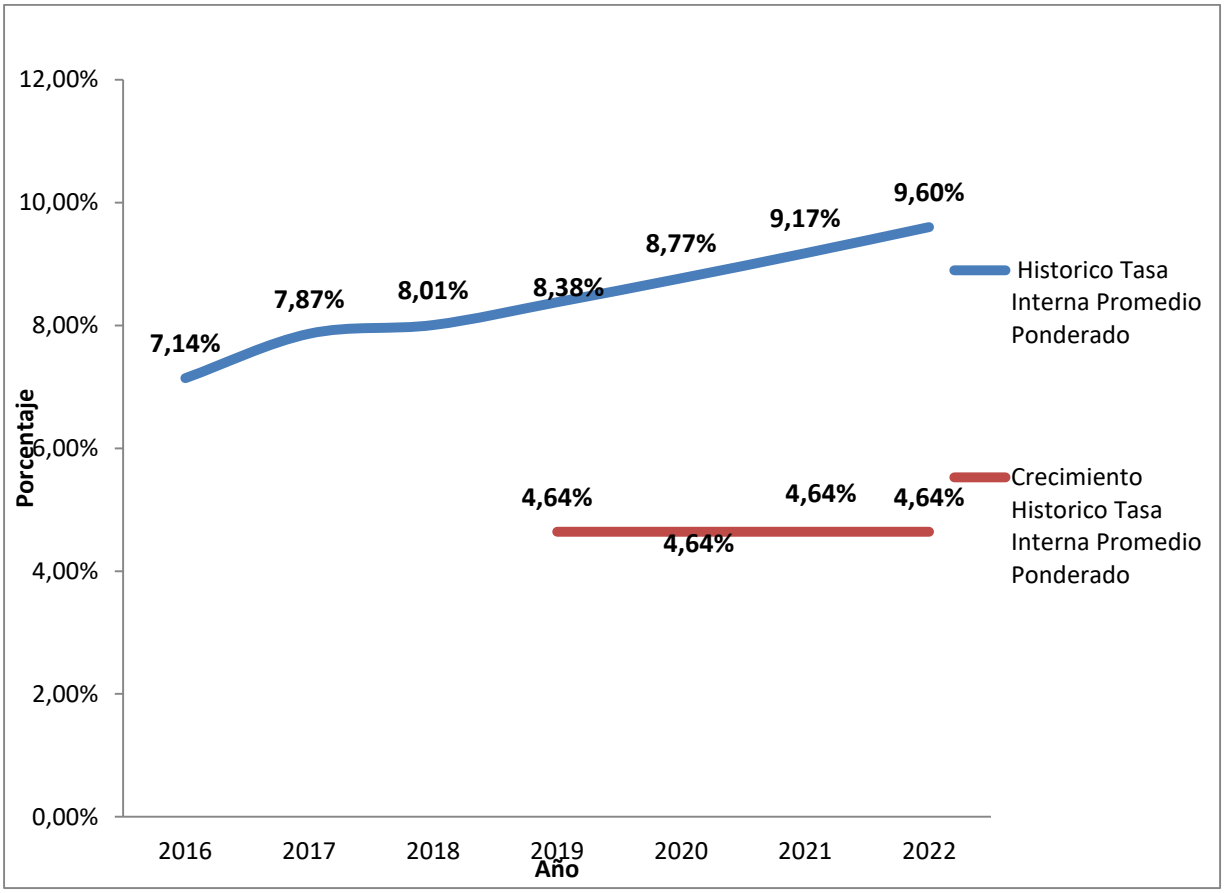


Fuente: elaboración propia Datos Instituto Nacional Estadística y Censos y Banco Central de Costa Rica

Tasa Intereses Nominal para Deuda Doméstica

La proyección de la tasa de interés de referencia doméstica nominal fue elaborada mediante el cálculo del promedio de colocación desde el año 2011 al 2018, del promedio ponderado histórico de la tasa de colocación de deuda interna del Gobierno Central. El crecimiento promedio observado ronda el 4.64 %, se considera que la tasa de deuda a la cual el Ministerio de Hacienda podrá colocar su deuda, aumentará como una tendencia lineal del comportamiento mostrado en este periodo.

Grafico #3. Tasa Nominal Referencia Deuda Doméstica. Periodo 2016-2022

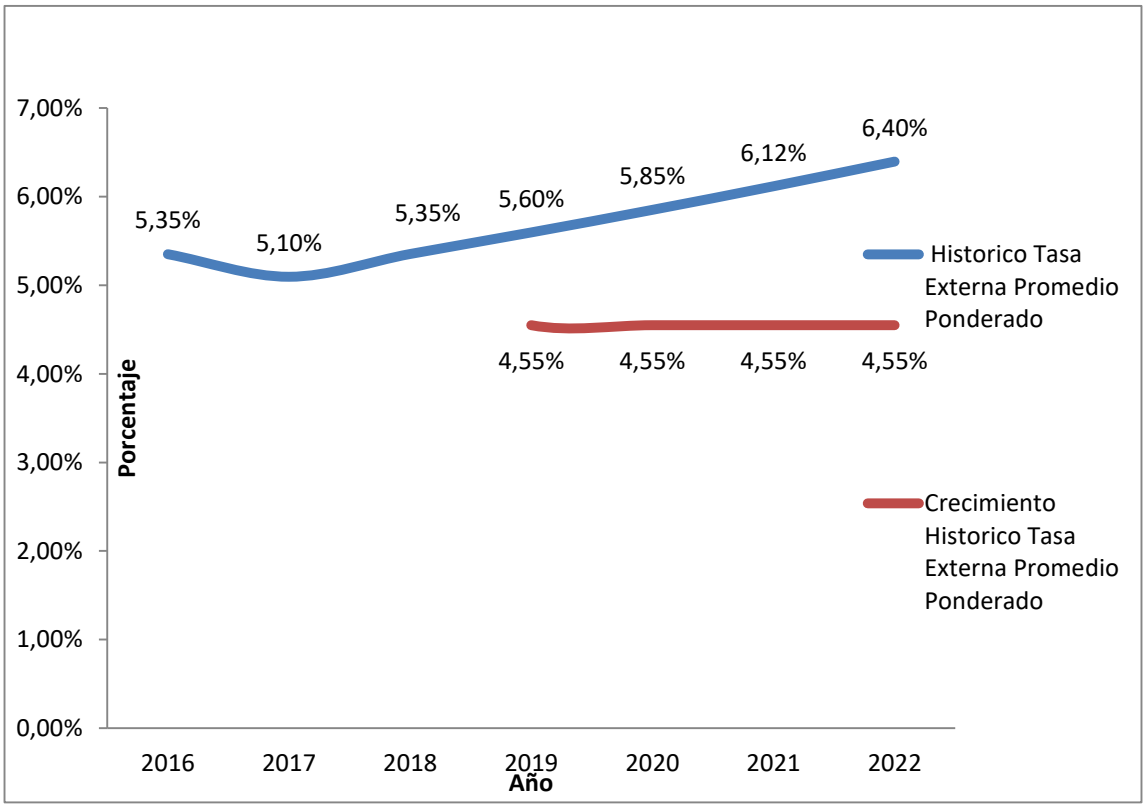


Fuente: elaboración propia datos Crédito Publico, Ministerio Hacienda

Tasa Intereses Nominal para Deuda Extranjera

La proyección de la tasa de interés de referencia externa nominal fue elaborada mediante el cálculo del promedio de colocación desde el año 2014 al 2017, del promedio ponderado histórico de la tasa de colocación de deuda externa del Gobierno Central. El crecimiento promedio observado ronda el 4.55 %, se considera que la tasa de deuda a la cual el Ministerio de Hacienda podrá colocar su deuda externa, aumentará como una tendencia lineal del comportamiento mostrado en este periodo.

Grafico #4. Tasa Nominal Referencia Deuda Externa. Periodo 2016-2022.

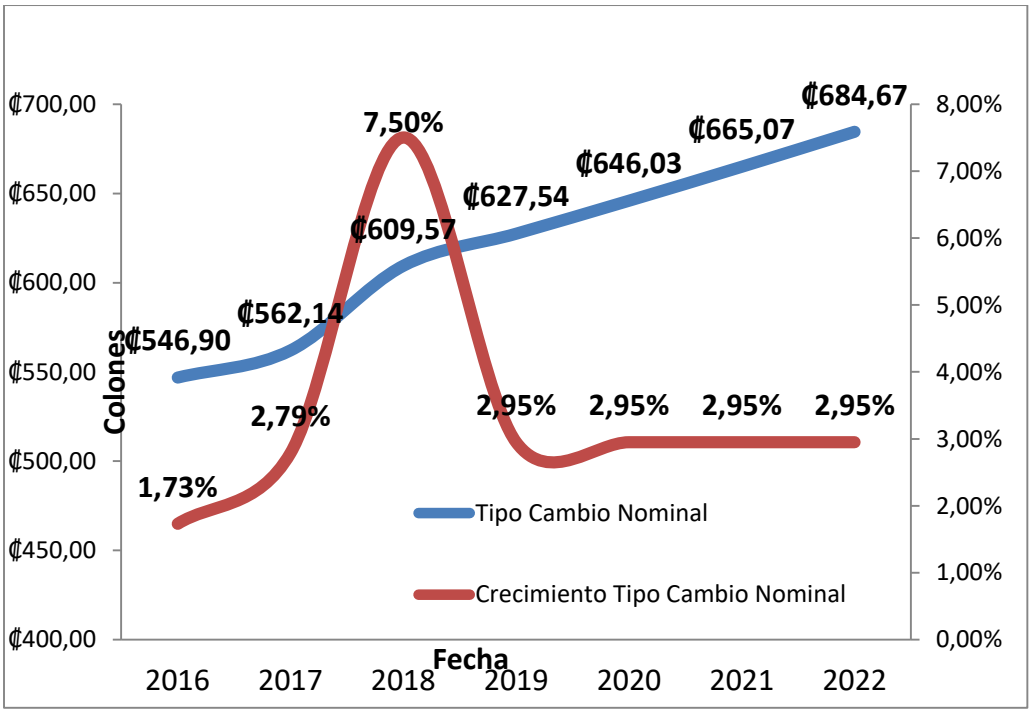


Fuente: elaboración propia datos Crédito Publico, Ministerio Hacienda

Tipo Cambio Nominal

Para el caso del tipo de Cambio Nominal se toman las proyecciones de variación del tipo de cambio nominal de la encuesta mensual de expectativas de inflación y variación de tipo de cambio disponible en el sitio web del Banco Central de Costa Rica. Se utiliza la variación acumulada esperada en los próximos 36 meses. Para el periodo 2019-2022 se utiliza la proyección del tipo de cambio nominal y variación anual promedio. En el 2018 el tipo de cambio presento una fuerte depreciación entre julio y noviembre, los factores fueron: a) un mercado privado estacionalmente menos superavitario; b) el cambio en la posición del Gobierno, que pasó de ser oferente a demandante neto de divisas; c) el aumento en los precios de petróleo (hasta octubre); d) la incertidumbre en materia fiscal. Esta situación cambió en diciembre. La presión cambiaria disminuyó, las expectativas de variación cambiaria se ajustaron a la baja y el Banco Central pudo restituir en el Monex parte de las divisas vendidas al SPNB en meses previos.

Grafico #5. Tipo Cambio Nominal Costa Rica. Periodo 2016-2022.

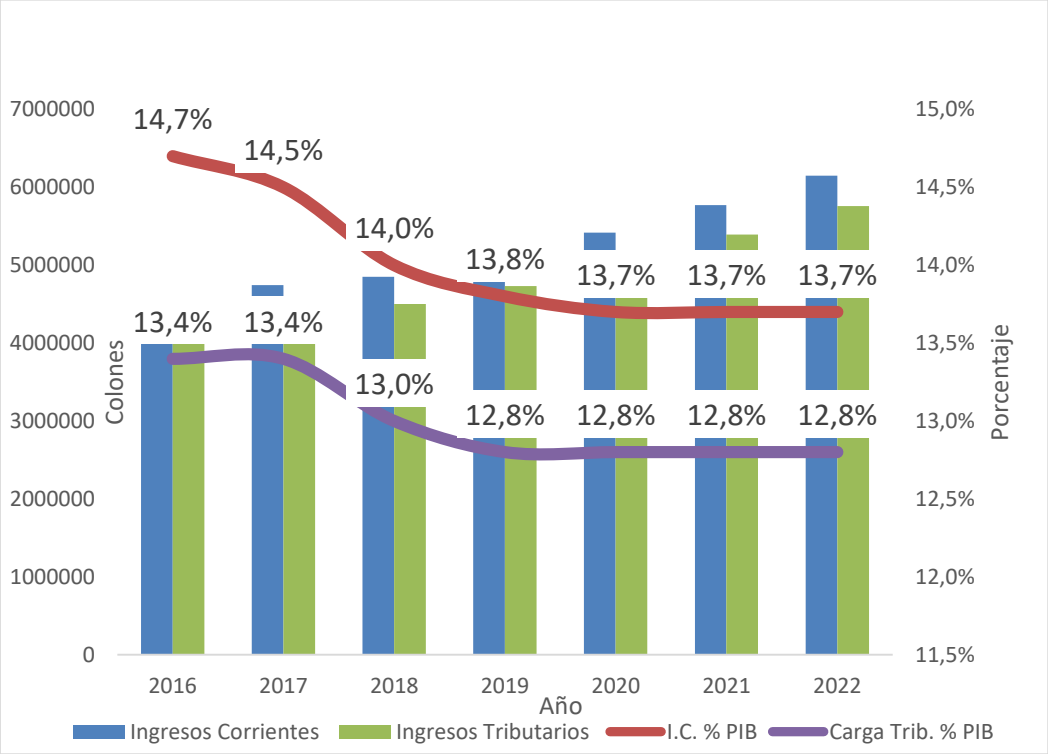


Fuente: elaboración propia datos del Banco Central de Costa Rica

Evolución de los Ingresos Corrientes

Para el periodo 2018-2022 se estima la evolución de los ingresos corrientes en función de variables asociadas a su comportamiento. Los tributos se asocian con la evolución de las expectativas de inflación, el consumo de los hogares, evolución del producto interno bruto, importación y producción de litros de combustible, la cantidad de personas que salen del país, el tipo de cambio respectivo, etc. En el proceso de estimación de los ingresos según el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2018-2022 (2018), se define una base imponible y la respectiva tasa o en caso de no existir, se recurre a una "base proxy" como el PIB o el consumo de los hogares y se proyectan mediante modelos econométricos como el *Eview's* y tramo *seats*, aplicando elasticidades y tendencias, de los cuales se obtienen los siguientes resultados:

Grafico #6. Ingresos Corrientes y Tributarios del Gobierno Central sin reforma fiscal 2016-2022.



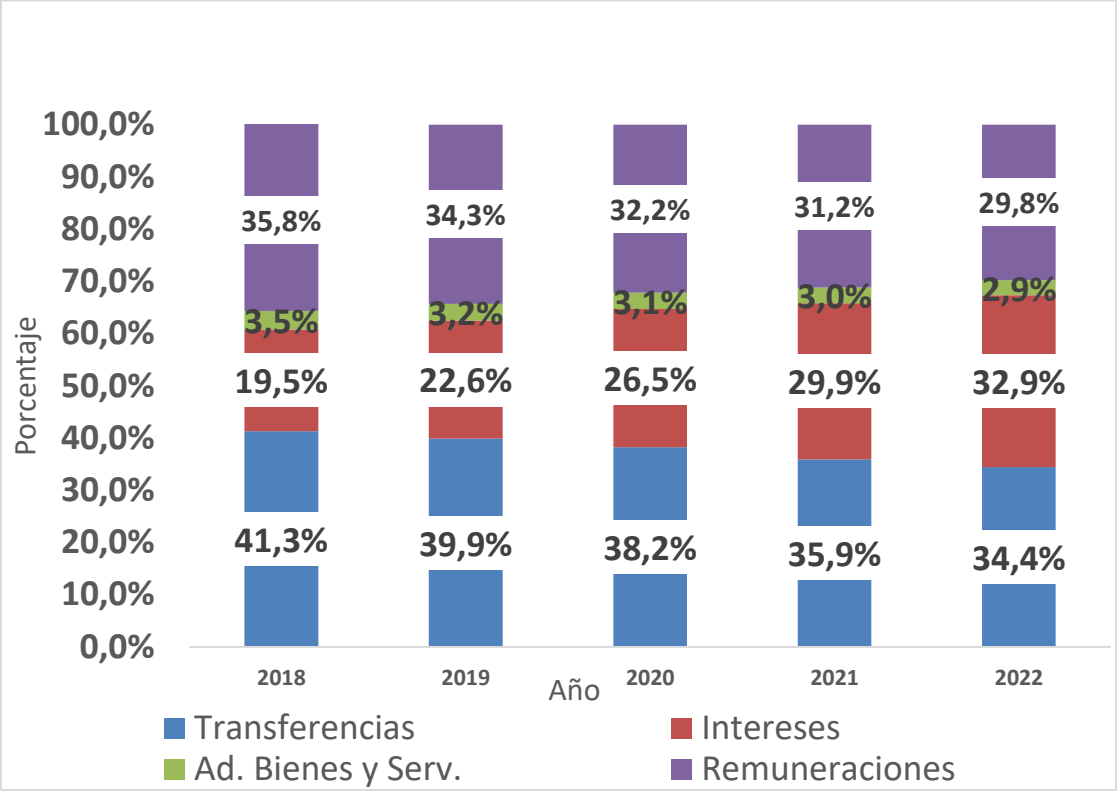
Fuente: elaboración propia datos de la Dirección General de Presupuesto Nacional

La carga tributaria se estima en 13% para 2018, para luego ubicarse en 12.8% entre los años 2019-2022, principalmente producto de las previsiones de desaceleración económica provistas por el BCCR, lo cual en conjunto con el bajo nivel inflacionario contribuirá a limitar el aumento en la recaudación durante esos años.

Evolución de los Gastos Corrientes

Los gastos corrientes han representado principalmente los gastos totales del Gobierno Central, ubicándose en promedio durante el periodo 2018-2022 en 91.7 % del total, se utilizan las proyecciones del Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (2018). Los gastos corrientes incluyen el pago de remuneraciones, transferencias y pago de intereses. En el caso de las remuneraciones, estas muestran una tendencia a la baja pasando de un 35.8 % en 2018, a un 29.8 % al 2022, debido a las políticas restrictivas en materia salarial (congelamiento de la carrera profesional, anualidad, aumentos salariales nominales no porcentuales sobre inflación, y congelamiento de plazas). Las transferencias son el egreso más relevante durante el periodo, pero al igual que las remuneraciones, muestran una pérdida de relevancia, pasando de un 41.3 % en 2018, a un 34.4 % en 2022, consecuencia de las medidas tomadas en el manejo de la caja única del Estado y el ajuste en el incremento de transferencias importantes a la variación del índice de precios al consumidor (inflación). Este rubro se restringe para el Ministerio de Educación de manera importante a efecto de mantener el presupuesto de dicha entidad en el mismo monto nominal del 2019. La única categoría que sí muestra un crecimiento importante durante el periodo, son los intereses de la deuda, que incrementaron del 19.5 % en el 2018, hasta 32.9 % en el 2022. La presencia continua a partir del 2008 de déficits fiscales, la imposibilidad de acceso a recursos externos y las faltas de liquidez en el mercado financiero local, argumentada por un efecto *crowing-out* con el sector privado, continuarán incrementando las tasas de interés y, por ende, al pago de intereses dentro del gasto corriente. Por último, la compra de bienes y servicios ha mostrado mayor eficiencia en el proceso de adquisición, por lo que hacia el final del periodo de análisis alcanzaría alrededor de un 2.9 % como porcentaje del gasto corriente.

Grafico #7. Composición del Gasto Corriente del Gobierno Central sin reforma fiscal. Periodo 2018-2022.



Fuente: elaboración propia datos de la Dirección General de Presupuesto Nacional

Por otro lado, el gasto de capital participa en promedio en el mismo periodo un 8.2 %, financiada de manera importante por deuda externa a organismos crediticios internacionales. Muestra una ligera tendencia a la baja de un 8.8 % en 2018, a un 7.9 % en 2022, sin embargo, se cuenta con posibilidades de aprobación de préstamos importantes que permitirían financiar más inversión pública en el mediano plazo.

Los gastos corrientes muestran un aumento de 1.1 % del producto interno bruto, pasando de 18.6 % en el 2017, a 19.7 % en el 2021, esto principalmente por el aumento en el pago de intereses de la deuda, caso contrario, si se elimina el efecto de este componente, el gasto corriente más bien tendería a una contracción de 2.3 % del PIB, llegando a 13.2 % del PIB en el año 2022. Los gastos totales del Gobierno Central también muestran un aumento al final del periodo en estudio, pasando de 20.60 % del PIB, al 21.40 % y al igual que en el caso del gasto corriente, si al gasto total se le elimina el efecto de los intereses de la deuda, este tendría tendencias a la baja, pasando de 17.5 % en 2017, a 14.9 %. El aumento del déficit fiscal en Costa Rica se debe

principalmente al aumento sostenido en el tiempo del costo de financiamiento de las deudas del Gobierno Central, aumentando los intereses un 3.4 % del PIB durante el periodo de estudio, equivalente a un aumento del 109% en un plazo de 4 años.

Tabla #3. Gasto Corriente y Gasto Total del Gobierno Central como porcentaje del PIB. Periodo 2016-2022

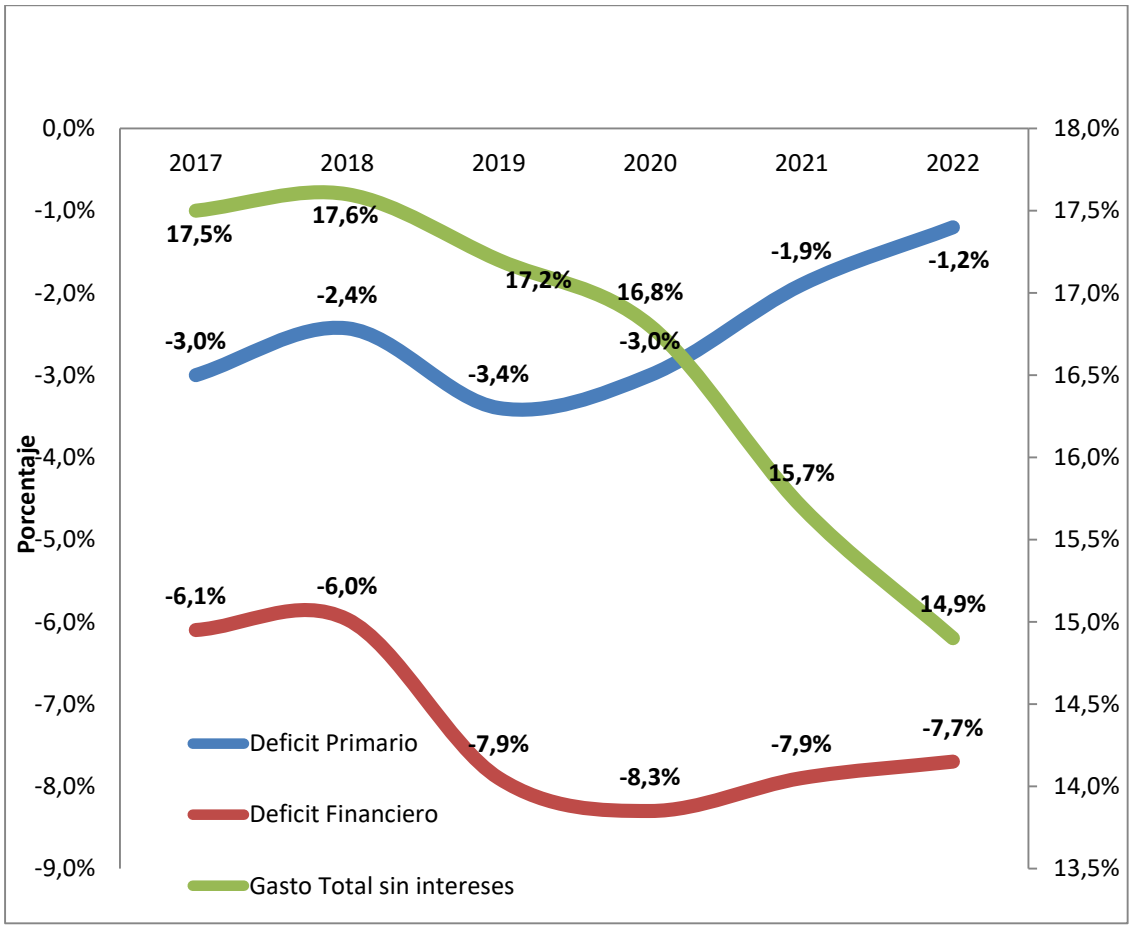
Clasificación Económica	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Gastos Totales % PIB	20,60%	21,40%	21,70%	22,10%	21,60%	21,40%
Gasto Corriente	18,6%	19,5%	20,0%	20,2%	19,8%	19,7%
Gasto Capital	2,0%	1,9%	1,7%	1,9%	1,7%	1,70%
Intereses	3,10%	3,80%	4,50%	5,30%	5,90%	6,50%
Gasto Corriente sin intereses	15,50%	15,70%	15,40%	14,80%	13,90%	13,20%
Gasto Total sin intereses	17,50%	17,60%	17,20%	16,80%	15,70%	14,90%

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Presupuesto Nacional

Balance Fiscal

El resultado del déficit primario del Gobierno Central de Costa Rica para el periodo en estudio muestra una tendencia a la baja, este es un balance entre los ingresos totales y los gastos (excluidos intereses). Para el periodo 2017-2022, el déficit primario se reducirá en un 1.8 % del PIB, esto debido a que los componentes de remuneraciones y transferencias perdieron relevancia debido a políticas salariales restrictivas y modificaciones en caja única del Estado y en menor medida por un ligero aumento en la carga tributaria, producto de un dinamismo moderado en la actividad económica. Esto se ve reflejado en el gasto sin intereses, que pasó de 17.50 % del PIB en 2017, a ser 14.9 % del PIB en 2022. Debido al aumento de la relevancia del pago de servicio de la deuda dentro del presupuesto nacional, el déficit financiero muestra una tendencia al alza, pasando en 2017 de 6.1 % del PIB, a un 7.7 % del PIB en 2022. Lo que genera aumentos generalizados en la razón de deuda pública PIB, lo que vuelve financieramente insostenible la política fiscal del Gobierno Central.

Grafico #8. Déficit Primario, Déficit Financiero y Gasto Total sin Intereses del Gobierno Central. Costa Rica 2017-2022.



Fuente: elaboración propia datos Ministerio Hacienda y Banco Central de Costa Rica

Los esfuerzos en materia de contención del gasto (incluso con incumplimientos constitucionales), si bien es cierto lograron reducir el desbalance primario, queda en evidencia que esto no es suficiente para revertir la senda de insostenibilidad fiscal presente en la política fiscal

Escenario de Política de Ajuste Fiscal

El escenario base se contrasta con un escenario de política de ajuste fiscal. La condición de escenario con ajuste fiscal contempla la aprobación del proyecto N°20.580 "Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas"[3], posteriormente publicado en la Gaceta como la Ley N° 9635 "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas". Este proyecto contempla medidas de carácter tributario, que tiene como propósito reformas legales que modifican el impuesto de ventas, impuesto sobre la renta y de medidas de contracción del gasto corriente del Gobierno Central, mediante la aplicación de una regla fiscal, que limitará el crecimiento del gasto corriente, a la razón de deuda pública como proporción del PIB y al crecimiento promedio del PIB nominal. Por otro lado, una reforma a la ley de salarios públicos, esta incorpora topes a los salarios más altos, transforma la anualidad en un mecanismo de evaluación del desempeño, y el pago de la misma será un monto nominal en vez de porcentual, además rebaja los pagos de prohibición y dedicación exclusiva. Es necesario indicar que, en los escenarios con política de ajuste fiscal, el impacto de la reforma se empezaría a percibir en el segundo semestre de 2019 y sus efectos plenos a partir del año 2020. La ley N°9635 "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas" está compuesta de 4 títulos los cuales se describen a continuación:

Ley de Impuesto a los Ingresos y Utilidades

Modifica la ley del impuesto sobre la renta e introduce una serie de cambios:

a) Se agrega un capítulo que grava las rentas pasivas del capital, se incorpora el gravamen a estas con una tarifa del 15 %, esto unificando además las rentas pasivas del capital mobiliario e inmobiliario.
b) Se establece una renta global a las rentas de capital cuando respondan a la actividad empresarial que se realice.
c) Fija montos exentos en los rendimientos de ahorro de las asociaciones solidaristas y cooperativas, así como tarifas preferenciales para sus excedentes.
d) Introduce tarifas marginales para las mipymes y además dos nuevos tramos para el impuesto sobre salarios, pensiones y otros. Además, se incorpora una norma llamada "anti-paraíso" fiscal que limita la deducción de intereses del pago de impuesto de renta.

[3] Aprobado en segundo debate el 3 de diciembre por el plenario de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Esta propuesta generaría una mejora en la recaudación tributaria de al menos 0.73 % del producto interno bruto según Banco Central de Costa Rica (2018). Descompuesto en 0.5 p.p. por el rendimiento al capital y los restantes 0.23 p.p. provienen del impuesto al salario y pensiones. El Banco Central estima que, en virtud de la mejor información y rastreabilidad generadas por la introducción del IVA, la brecha de cumplimiento tributario del impuesto sobre la renta se podría reducir, ello generaría un rendimiento de por lo menos 0,25% del PIB en adición a lo estimado por el Ministerio de Hacienda, para un total de rendimiento al 2022 de 0.98 % del PIB.

Ley de Impuesto al Valor Agregado

El IVA supone una mejora en materia de control de los impuestos y de la competitividad de la producción nacional. Se daría la ampliación de la base de contribuyentes, el aumento de la tasa imponible y el pasar de un criterio de deducción de créditos físico a otro de deducción financiera plena. Quien cobra el impuesto deduciría el IVA que pagó a sus proveedores, que, a la vez, deducirían el que pagaron y así sucesivamente en toda la cadena productiva. Según el Ministerio de Hacienda, se promovería la competitividad de los productos locales, al evitar que impuestos se carguen al costo de producción. Además, de brindar un control cruzado del cobro de los impuestos, toda vez que quien vende debe asegurarse de demostrar lo que les pagó a sus proveedores. La tarifa quedará establecida en el 13 %, sin ningún tipo de mecanismo de devolución. Además, se aplicará una tarifa reducida del 4 % para compra de boletos aéreos, y servicios de salud privada. Tarifa reducida del 2 % para los medicamentos e insumos, compra de bienes y servicios de las universidades públicas y para los seguros personales, y por ultimo una tarifa reducida del 1 % a la canasta básica, los insumos agropecuarios, entre otros. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda de Solera Rodriguez (2019), con el IVA se recaudaría 0.56 % del producto interno bruto al año 2022.

Responsabilidad Fiscal de la República

Este título establece la creación de una regla fiscal que limita el crecimiento del gasto corriente. Esto en función del nivel de la razón de deuda pública como porcentaje del PIB y, además, del crecimiento promedio del PIB nominal. La regla excluye el gasto del sector público no financiero, debido a que en su mayoría corresponde a inversión. La aplicación de la regla incluiría todo el sector público no financiero, excluyendo la Caja Costarricense del Seguro Social, únicamente en lo que refiere a recursos del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), además,

otra empresa pública que participe de forma directa en el régimen de competencia, pero solo en lo relativo a dicha actividad. La regla fiscal está diseñada para que el gasto corriente crezca como máximo, lo mismo que el crecimiento promedio del PIB nominal. Además, si la razón deuda pública del Gobierno Central como proporción del PIB aumenta, cada vez irá restringiendo el porcentaje de crecimiento del gasto corriente en relación con el promedio de crecimiento del PIB nominal.

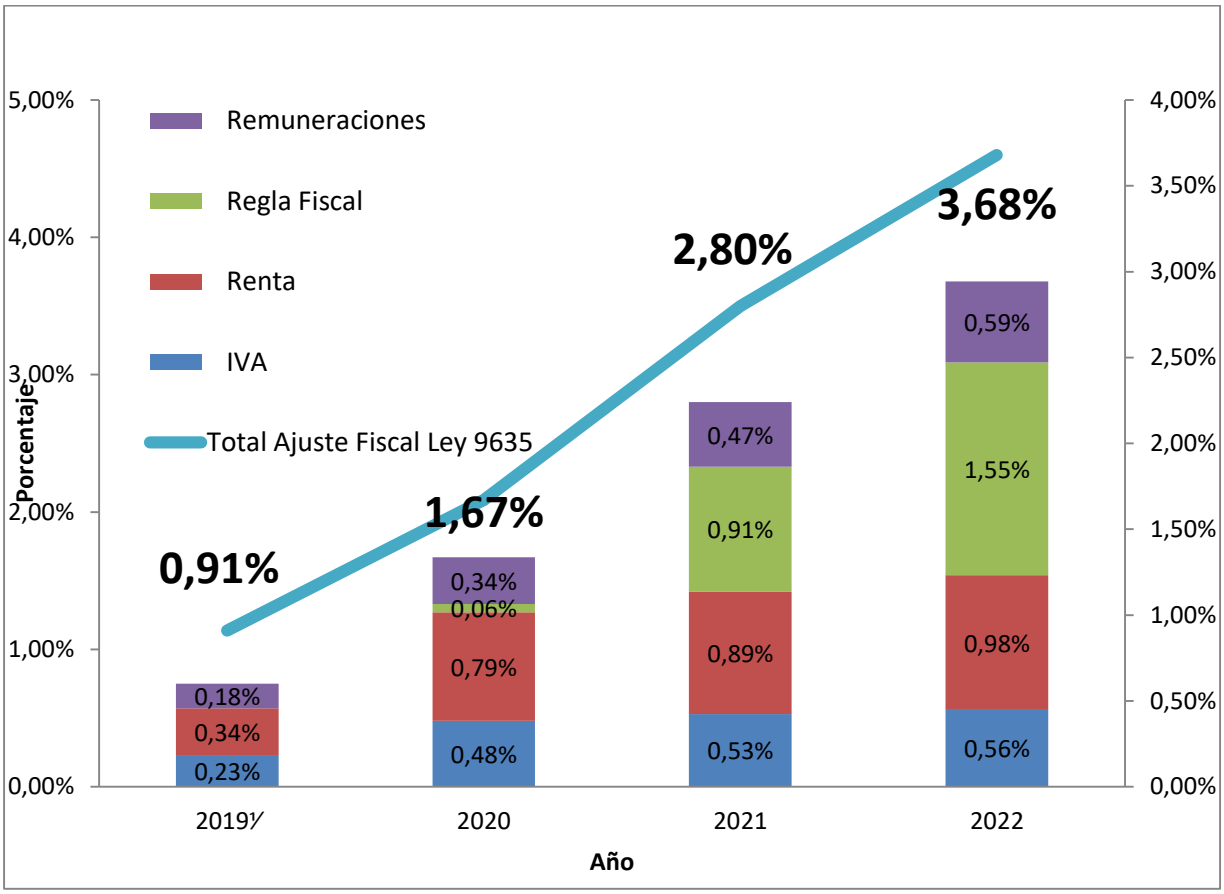
El Ministerio de Hacienda busca generar un marco normativo que facilitará la aplicación de las reglas fiscales constitucionales, establecidas en los artículos 176 y 179 de la Carta Magna. La primera indica la prohibición de una existencia mayor de los gastos presupuestos respecto de los ingresos probables y la segunda indica la necesidad de la Asamblea Legislativa de crear nuevos ingresos, en dado caso que pretendan aumentar los gastos presupuestos del Poder Ejecutivo. Bajo el supuesto de una implementación estricta de la regla, el Banco Central estima su rendimiento en hasta 1,55% del PIB al 2022.

Adición a la Ley de Salarios Públicos

Esta reforma establece una serie de topes a los mayores salarios de la Administración Pública, conversión del pago de anualidad en un mecanismo de evaluación del desempeño individual ligado a cumplimiento de metas institucionales y Plan Nacional de Desarrollo (además, de un tope de 2.54 % a la anualidad). La anualidad se pasa a un monto nominal, está ya no se pagará como un porcentaje sobre el salario base. Ahora será un monto fijo. La carrera profesional, no se reconocerán los puntos que son requisito para ocupar el puesto, ni tampoco se reconocerán los que son pagados por la Administración. Se regulan de los regímenes de prohibición (30% profesionales y 15% no profesionales) y dedicación exclusiva (25% profesionales y 10% no profesionales.), además, establecimiento de salario único para los jerarcas. Solera Rodriguez (2019) indica que el ahorro estimado generado por el título de adición a la ley de Salarios Públicos de los Jerarcas seria de 0.59 % del producto interno bruto al año 2022.

Las propuestas descritas anteriormente dentro del escenario de política de ajuste fiscal, se resumen en el siguiente gráfico:

Grafico #9. Rendimientos Acumulados Directos e Indirectos de la Ley N°9635 como proporción del PIB. Periodo 2019-2022.



1/ En el año 2019 se incorpora el efecto de recaudación de la amnistía tributaria otorgada en el transitorio Vl de la ley, el cual asciende a 016. % del PIB.

Fuente: elaboración propia datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

3.3 Técnicas e Instrumentos de Investigación

En esta investigación se recolecto información en formato digital de registros históricos y documentos de investigación para las dos fases del estudio, tanto para la fase cualitativa como para la cuantitativa. En el caso de la información cualitativa se utilizo la recopilación bibliográfica para los aportes teóricos de la literatura relacionada con el concepto de sustentabilidad social en el marco teórico de la investigación. En el caso de la información cuantitativa se utilizó una base de datos en Excel, la cual cuenta con todas la variables macroeconómicas y cálculos matemáticos para calcular la sostenibilidad financiera y la sustentabilidad social de la deuda pública.

3.4 Estrategia Analítica de la Investigación

Como estrategia analítica de investigación se desarrolló la tipología de sustentabilidad social de la deuda pública. Esta se utiliza como marco de análisis y referencia para contrastar los datos cuantitativos (cálculo de sostenibilidad financiera y sustentabilidad social de la deuda). La idea central de investigación consiste en evaluar las políticas de endeudamiento público históricas y coyunturales y definirlas como sustentables o insustentables desde una perspectiva social. Esto será resultado de clasificar la racionalidad económica que está detrás de la escogencia y aplicación de determinadas políticas públicas. Como mecanismo instrumentalizador, se mide el impacto que tienen dichas políticas sobre los costos sociales inactivos y la economía real del país.

CAPÍTULO lV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1 Sustentabilidad Social de la Deuda Publica

Las pretensiones teóricas planteadas en los objetivos de investigación plantearon la necesidad de realizar un análisis bidimensional entre la sostenibilidad financiera (S.F) y sustentabilidad social (S.S.) de la deuda pública. Para esto se planteó la creación del concepto de sustentabilidad social de la deuda pública (SSDP), el cual nace como un proceso de subsunción de la categoría matricial Cepalina de "Sustentabilidad Social de las Políticas Macroeconómicas. En este apartado resumiremos las diferencias teóricas entre ambas categorías, la Cepalina y la propuesta por el proyecto de Estudios Fiscales, y como los costos sociales inactivos toman el reflector principal como criterio de racionalidad central en la definición de la sustentabilidad social y la sensibilidad a determinadas políticas públicas.

Tabla #4. Diferencias Teóricas entre la categoría de CEPAL y la categoría del Proyecto de Estudios Fiscales.

	Categoría S.S.P.M. (CEPAL)	**Categoría S.S.D.P (Proyecto Estudios Fiscales)**
Sustentabilidad Social	Escenarios espaciales de reacciones y conflictos sociales que generan condicionamientos y restricciones hacia la implementación de políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural	Marco actuación de racionalidad reproductiva: Escenarios espaciales de profundización de los costos sociales inactivos, que comprometen la reproducción del tejido socioeconómico costarricense. Criterio de discernimiento: **Tesis de lo económico como última instancia en la determinación de sustentabilidad social.**
Equilibrio Inestable	Entre la aplicación de políticas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural y reacciones sociales de grupos con capacidad de movilización.	Entre las características de las políticas económicas (regresivas o progresivas), y **su afectación sobre los costos sociales inactivos, esto reduce la capacidad de reproducción de la vida real, y genera un grado menor de sustentabilidad social de las políticas**.
Elementos Coyunturales	Reacciones sociales producto de políticas de estabilización	Reacciones sobre los costos sociales inactivos producto de las políticas de

	macroeconómicas que generan variaciones en el nivel de vida de los ciudadanos y cambios de la actividad productiva.	estabilización macroeconómicas que generan variaciones en el nivel de vida de los ciudadanos y cambios de la actividad productiva.
Elementos Estructurales	Reacciones sociales producto de políticas de ajuste estructural que generan reordenamientos institucionales	Reacciones sobre los costos sociales inactivos producto de políticas de ajuste estructural que generan reordenamientos institucionales ***Se parte como premisa que las crisis financieras de los países desarrollados, son las facilitadoras de las condiciones de implementación de los ajustes estructurales.**
Costos Sociales Activos	Manifestaciones concretas de movilización social que obligan a introducir ajustes de política. Si pagan precio político. **Si comprometen el equilibrio inestable**	Manifestaciones concretas de movilización social que obligan a introducir ajustes de política. **Si comprometen el equilibrio inestable, en el tanto afecte también los costos sociales inactivos.**
Costos Sociales Inactivos	Problemas Sociales estimados estadísticamente. -Pobreza, Desempleo, Desigualdad, Marginalidad y Delincuencia. Son un desafío moral para la política macroeconómica. Sin embargo, solo paga un precio político. No comprometen el equilibrio inestable	Problemas Sociales estimados estadísticamente. -Pobreza, Desempleo, Desigualdad, Marginalidad y Delincuencia. **Dejan de considerarse un desafío moral, y se incluyen como el factor de racionalidad central en la definición de la sustentabilidad de las políticas.** **Sera sustentable y con eficiencia reproductiva, aquella política que logre integrar la estabilización de la deuda pública, en el circuito natural de la vida social sin socavarla.** **Si comprometen el equilibrio inestable**
Factores Sensibles	Factores que generan una dinámica reactiva del componente social y	-Factores que generan una dinámica reactiva del componente social y

	político producto de una política macroeconómica -Influencia real en movilización y tensión de la raíz sociopolítica. -Sensibilidad es particular a cada país de estudio. No están ligados con los Costos Sociales Inactivos.	político producto de una política macroeconómica **-Factores asociados a la profundización y crecimiento de los costos sociales inactivos medidos estadísticamente.**
Factores Sensibles de Estabilización Macroeconómica		
Tensión Fiscal	Reacciones Sociales ante: -Reducciones del déficit primario -Aumentos de impuestos -Reducción del Gasto Publico -Contracción valor real salarios -Deterioro de ingresos familiares y personales. -Moviliza sectores con capacidad económica y organizativa que pueden comprometer la gobernabilidad política. Alto grado de sensibilidad social.	Se analiza desde una perspectiva social la pérdida de poder adquisitivo de los sectores más bajos de la población, y aumentos en desigualdad y desempleo. Las reducciones del déficit primario, se totalizan por sobre las necesidades de consumo básico, por lo que en este caso la tensión fiscal no solo deberá estabilizar la deuda, sino además respetar la racionalidad reproductiva Alto grado de sensibilidad social
Prestación de Servicios Sociales	Reacciones Sociales ante: -Reducción del Gasto público en infraestructura urbana, vivienda, salud y educación. -Demanda insatisfecha de servicios públicos. Bajo grado de sensibilidad social Su influencia es insignificativa debido a la escasa capacidad organizativa y económica para generar movilización social de los agentes afectados para comprometer las políticas.	Una política de estabilización macroeconómica que reduzca la calidad y cantidad de los servicios sociales, debido a la demanda insatisfecha de estos principalmente a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social, reducirán los recursos disponibles para estas poblaciones y aumentaran los costos sociales inactivos. Por lo que no se respeta el marco de actuación de la eficiencia reproductiva.

		-Se trata de superar la sustentabilidad desigual Cepalina. -Alto grado de sensibilidad social
Factores Sensibles de Ajuste Estructural	Los agentes con capacidad de movilización reivindican: intereses colectivos, defensa nacional, solidaridad en seguridad social, educación pública, etc.	
Primera Generación (Privatización de Empresas Publicas)	Ligados al desempleo provocado por: -Apertura comercial y cierre de empresas públicas. Bajo grado de sensibilidad social -Se minimizan las reacciones sociales mediante mecanismos de flexibilidad laboral y totalización de conceptos como competencia y apertura. El subempleo resultante afecta más los costos sociales inactivos	Los programas de ajuste estructural fueron aprobados utilizando como justificación momentos de crisis internacionales. Al aumentar los niveles de desempleo, empleo informal y subempleo, los demás costos sociales inactivos se ven profundizados, por lo que no se respeta el marco de actuación de la racionalidad reproductiva Alto grado de sustentabilidad social
Segunda Generación (Transformación de educación y salud)	Reformas del sistema de educación y salud que provocan una reducción cuantitativa y cualitativa de la prestación de servicios públicos sociales Alto Grado de sensibilidad social Contienen gremios poderosos que no permiten la mercantilización del servicio, pérdida de empleo. Se pretende evitar reducciones salariales y subsidios a salud y educación.	Al ser las políticas de segunda generación un complemento y profundización de las políticas de primera generación, se arrastra el alto grado de sensibilidad social. Además se considera la salud y educación pública como los factores que más contienen y disminuyen los costos sociales inactivos, al reducirse los recursos en este tipo de políticas, se considera que tampoco respetan al marco de actuación

Fuente: Elaboracion propia a partir de datos de CEPAL (2001).

4.2 Sostenibilidad Financiera

Para realizar una evaluación de la sostenibilidad fiscal es necesario refrescar el concepto. Según Blanchard (1990) y FMI (2002) la sostenibilidad se interpreta como que la razón deuda PIB mantenga o tendencia decreciente o al menos estable sin cambios en materia fiscal. Si bien el objetivo de este trabajo no es delimitar un umbral de sostenibilidad fiscal, con el simple hecho de que la deuda mantenga una tendencia creciente o volátil se concluye que se está ante la presencia de insolvencia fiscal. Este es el criterio bajo el cual se ha desarrollado el análisis en torno a la sostenibilidad fiscal, una deuda que al menos sea estable y no volátil en el tiempo, criterio que se considera bastante limitado en torno a los efectos reales que pueden producir estos niveles de endeudamiento sobre la economía de un país. Además, se deja de lado el análisis de las repercusiones sobre los costos sociales inactivos que puede producir un ajuste fiscal que vaya en búsqueda de esa sostenibilidad fiscal.

Se puede generar una sostenibilidad fiscal (deuda estable) a costa de la sustentabilidad social de la reproducción del tejido social costarricense, esto significa que el Gobierno de la República y la Asamblea Legislativa en su afán desesperado por generar un ajuste fiscal que provoque una deuda sostenible, aplicó políticas fiscales restrictivas, en detrimento de los niveles de empleo, actividad económica y bienestar social, provocando que en términos de reproducción de la vida de los costarricenses, estén en una situación peor que antes del ajuste fiscal y la sostenibilidad de la deuda.

Bajo este marco de análisis se evaluarán los resultados obtenidos de la aplicación de un indicador dinámico endógeno, este se evaluará metodológicamente por la categoría de Sustentabilidad Social la Deuda Publica, con el fin de determinar el impacto y los efectos sobre la economía real. La profundización de los costos sociales inactivos será crucial para determinar si se respeta el marco de actuación de la sustentabilidad social y la racionalidad reproductiva. Los factores más sensibles a las políticas de estabilización macroeconómica y su grado de sensibilidad aumentarán en función de la agresividad de la contracción del valor real del salario, y el desmantelamiento de la prestación de servicios públicos esenciales o bien una combinación de ambas. A la inversa el grado de sensibilidad de las políticas disminuirá.

Los factores más sensibles a las políticas macroeconómicas de ajuste estructural, son los que amenazan el nivel de empleo. Tanto el desempleo provocado por la apertura externa, como en el caso de reformas en el sistema educativo y de salud. El grado de sensibilidad se va intensificando

conforme se va mutando el ajuste estructural de políticas de primera generación (privatización de empresas públicas), hacia políticas de segunda generación (restructuración de la salud y educación), ambas comprometen y hacen insustentable las políticas de ajuste estructural.

Por lo tanto, los costos sociales inactivos producidos por el ajuste fiscal interpretado por el enfoque dinámico endógeno, evaluará su sustentabilidad social en función de la distribución de la riqueza (desigualdad), crecimiento en el desempleo, aumento de la pobreza y marginalidad y delincuencia. Se determinarán políticas macroeconómicas de ajuste fiscal reproductivamente eficientes y socialmente sustentables, cuando logren integrar la estabilización de la razón de la deuda como proporción del PIB dentro del circuito económico social sin socavarlo.

4.2.1 Escenario Base sin Ajuste Fiscal

Los cálculos del enfoque dinámico endógeno bajo los supuestos macroeconómicos del escenario base sin políticas de ajuste fiscal, muestran cómo la razón deuda PIB presenta una tendencia creciente e insostenible financieramente hablando. Se proyecta que esta razón deuda PIB alcance el 71.3 % en el año 2022, esto ante la ausencia de política fiscal por parte del gobierno y con un crecimiento promedio de 7.7 % en el periodo 2018-20212. Estos resultados arrojan una clara y fuerte señal, la deuda pública en caso de no ser tratada por el gobierno de Costa Rica mediante una reforma fiscal, tendrá una tendencia creciente, con claras manifestaciones de insolvencia hacia el 2022. La pregunta de política económica se desarrollará en torno a qué tipo de ajuste fiscal se aplicará. El contenido de las propuestas por la vía de los ingresos tributarios se enfoca en un aumento de la carga tributaria, sin embargo, la composición entre impuestos directos o indirectos, definirá la regresividad o progresividad del ajuste. Por la vía del gasto gubernamental, dependiendo del nivel de contracción y distribución entre los componentes del gasto corriente, se verán impactados los salarios, transferencias, prestación de servicios sociales, que por último impactará de forma más negativa a los deciles más bajos, por lo que se caracteriza la reducción como regresiva.

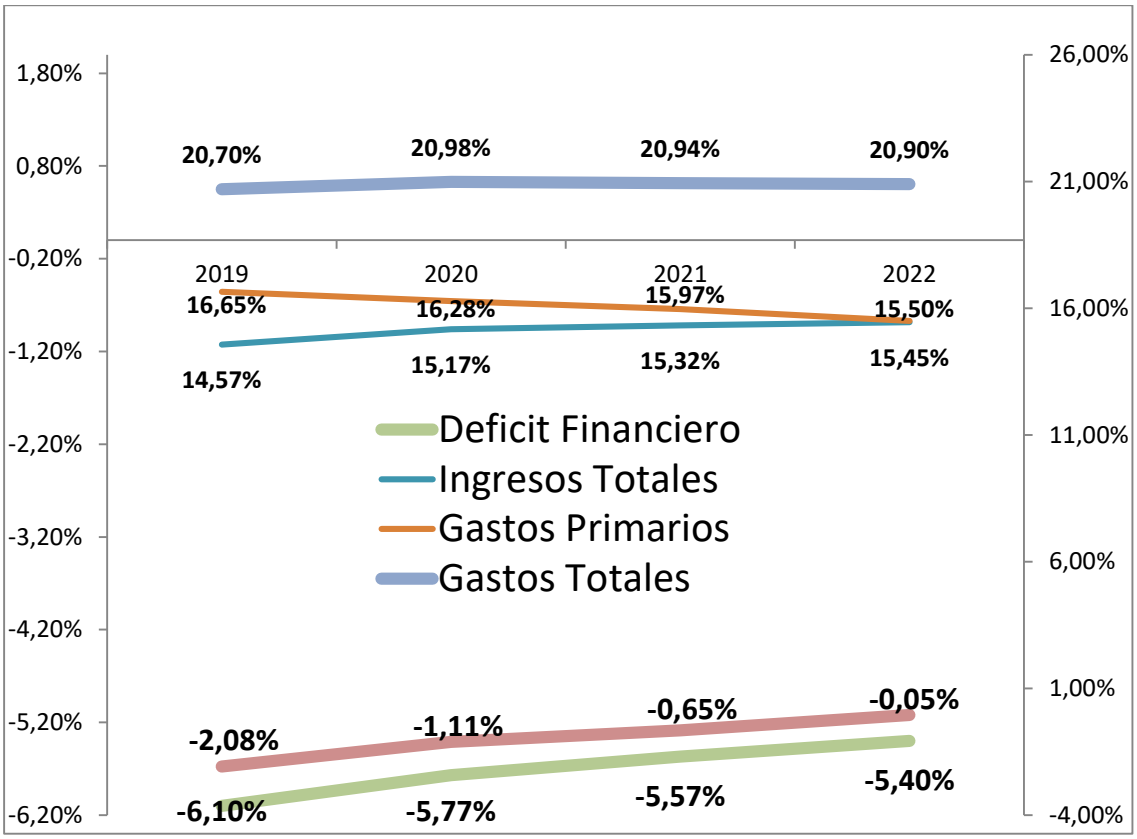
El fraude fiscal muestra una señal de las características del ajuste fiscal, este se mide como incumplimiento tributario, concepto amplio compuesto por la evasión, la elusión y la mora, constituye en todo tributo que debiendo ingresar a las arcas fiscales no ingresa finalmente. El incumplimiento tributario del Impuesto General sobre la Ventas y del Impuesto sobre la Renta, lo estimó el Ministerio de Hacienda en 8.22 %, según la Direccion General de Hacienda (2015).

4.2.2 Escenario de Política de Ajuste Fiscal

La aprobación en la Asamblea Legislativa del proyecto N°20.580 “Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas” el 3 de diciembre del 2018, estableció medidas de carácter tributario, como la aprobación de un impuesto al valor agregado y el gravamen al 15 % de las rentas pasivas del capital, y la aplicación de un esquema de renta global. El IVA genera 0.56 % del PIB y la modificación de renta genera 0.98 % del PIB, en total ambos títulos generan un aumento en ingresos tributarios de 1.54 %. También contiene dos títulos de contracción del gasto corriente del Gobierno Central, uno la aplicación de una regla fiscal que lo reducirá en 1.55 % del PIB y una reforma a la ley de salarios públicos que tan solo ahorra 0.59 del PIB, ambas medidas reducirán el gasto corriente en un total de 2.14 % del PIB. Es necesario indicar que, en los escenarios con política de ajuste fiscal, el impacto de la reforma se empezaría a percibir en el segundo semestre de 2019 y sus efectos plenos a partir del año 2020, hasta extinguirse su efecto expansivo en 2027 y estabilizándose en el año 2035, esto según el Banco Central de Costa Rica (2018). El efecto total del proyecto 20.580 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas sería de 3.68 % del PIB, suponiendo una aplicación estricta del recorte en el gasto público.

En el siguiente grafico observamos el efecto sobre los ingresos totales, gastos totales, déficit primario y financiero que provoca la implementación del escenario con ajuste fiscal. Podemos observar que al final del periodo de estudio el balance primario del Gobierno Central tiende a desaparecer, -0.05 % del PIB en 2022. El balance financiero muestra a tendencia a la baja pasando de -6.1 en el año 2019, al -5.4 % del PIB en el año 2022. Estos comportamientos podrían suponer una estabilización de la deuda publica posterior al periodo de estudio. Según el Banco Central de Costa Rica (2018) el descenso de la razón de deuda pública se dará a partir del año 2024.

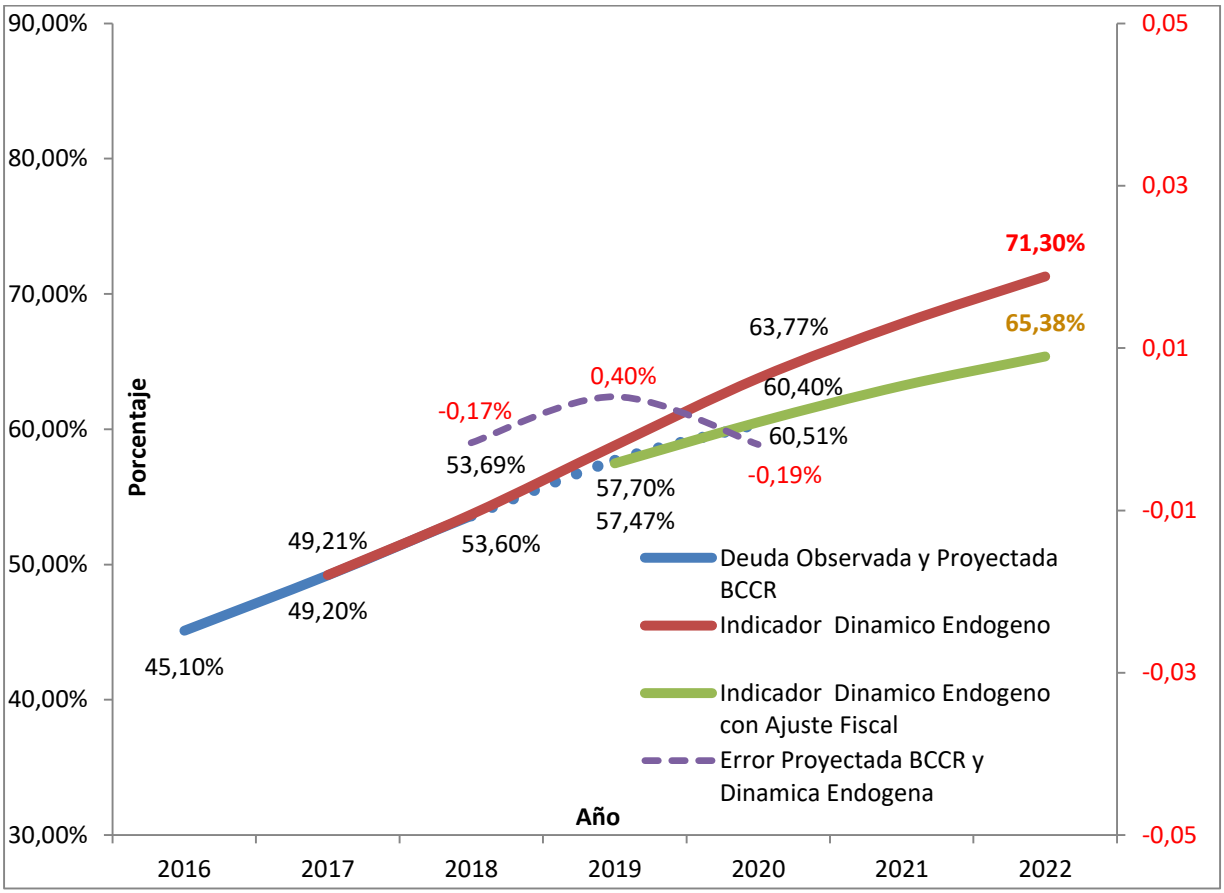
Grafico #10. Ingresos Totales, Gastos Totales y Primarios, Déficit Primario y Financiero como porcentaje del PIB con Ajuste Fiscal. Periodo 2019-2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y Banco Central Costa Rica

En los cálculos del enfoque dinámico endógeno bajo los supuestos macroeconómicos del escenario de política con ajuste fiscal, la razón deuda PIB presenta una tendencia todavía creciente hasta el año 2022. En el periodo de estudio no se muestran tendencias a la estabilización de la deuda pública, sin embargo, el Banco Central de Costa Rica estima que para el año 2024 esta pueda comenzar a caer, periodo que se extiende fuera del periodo de estudio. Se proyecta que esta razón deuda PIB alcance el 65.38 % en el año 2022 y con un crecimiento promedio de 5.04 % en el periodo 2018-2022. La diferencia entre el escenario base y el escenario de política, al final del periodo, correspondería a un total de 5.92 % del PIB en el nivel de deuda y una reducción de su crecimiento de 7.7 % a 5.04 %. Se podría producir una estabilización del nivel de deuda PIB dos años después del periodo de estudio, sin embargo, falta por analizar las implicaciones sobre los niveles de empleo y actividad económica real que producirá este ajuste fiscal restrictivo.

Grafico #11. Deuda Publica Observada Gobierno Central y Proyectada BCCR, Indicador Dinámico Endógeno Base y con Ajuste Fiscal. Periodo 2016-2022



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Banco Central Costa Rica y estimación propia dinámica endógena.

4.2.2.1 Error entre Enfoque Dinámico Endógeno-Deuda Proyectada BCCR

Para evaluar la calidad de ajuste que tiene la ecuación dinámica endógena con las proyecciones de datos observados que proporciona el Banco Central de Costa Rica en su estimación del Modelo de Sostenibilidad Fiscal, presentado en su Programa Macroeconomico 2019-2020 (2019), se muestra en el gráfico #11 el error observado entre el enfoque dinámico endógeno y los datos proyectados del Banco Central de Costa Rica. Al comparar las 2 proyecciones de deuda como proporción del PIB, se puede ver que el ajuste muestra en el peor de los casos un error de 0.0040 presente en el año 2019, en los restantes dos años comparables, anteriores a este (2018 y 2020), el error no supera el 0.002. Al no superar en ninguno de los años el nivel de significancia α=0.05 y ni el nivel de significancia α=0.01 de ajuste entre las proyecciones del Banco Central y las del

resultado del enfoque dinámico endógeno, se puede concluir que la proyección de los años 2021-2022, tiene significancia estadística en nivel de significancia α= 0.05 y α=0.01.

4.3 Ajuste Fiscal, Reproducción de la Vida y Sustentabilidad Social

La teoría económica ortodoxa indica que al ser los impuestos la vía fundamental para el financiamiento del Estado costarricense, el pago de estos afecta la distribución del ingreso personal, debido a que este básicamente se divide entre consumo y ahorro. El consumidor reaccionará según la racionalidad económica entre el nivel de ingresos, los precios finales y los niveles de consumo. A mayor nivel de ingresos es de esperar un mayor nivel de consumo, con una proporción marginal a consumir decreciente, adicionalmente, el mayor nivel de ingresos también modificará los patrones de consumo. Por otro lado, las variaciones de precios en bienes y servicios producto de un impuesto, pueden disminuir o sustituir el consumo. En resumen, las variaciones en el precio final repercuten sobre los niveles de consumo y, por ende, sobre el empleo de los factores de producción. En una economía como la costarricense, los niveles de actividad económica están intrínsecamente ligados con los niveles de empleo, de tal forma que, si hay contracciones económicas producto de un impuesto al consumo, el empleo disminuirá, igual a la inversa. Siempre la intensidad dependiendo del ciclo económico en el cual se encuentre la economía.

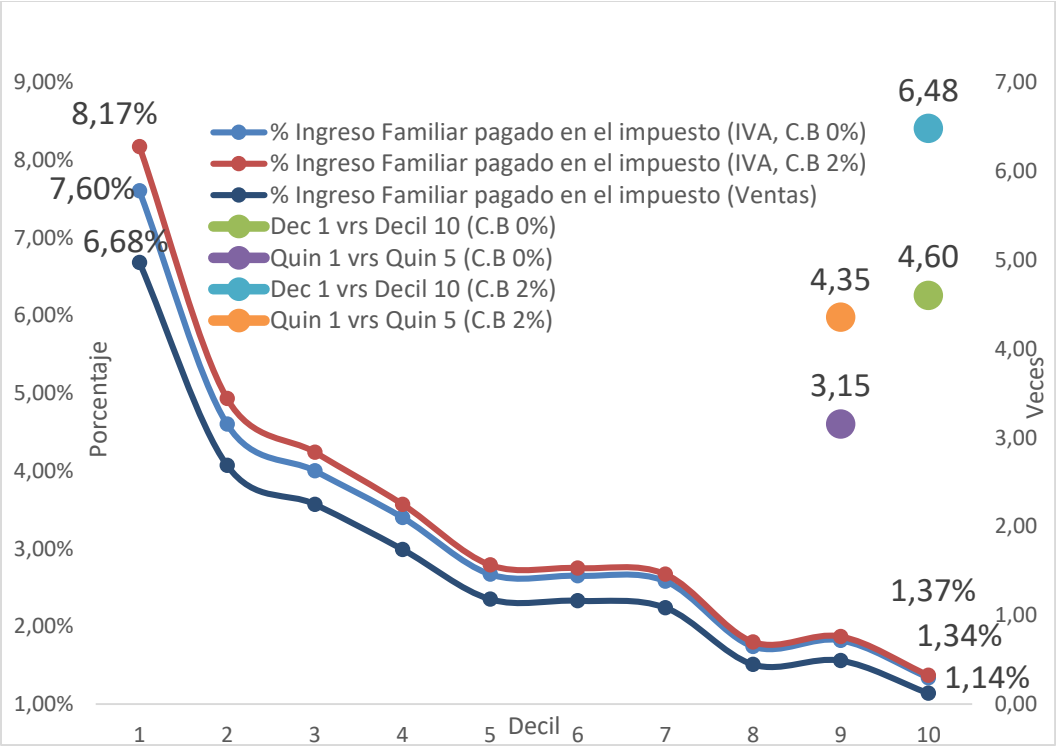
El impuesto al valor agregado incorporado en el ajuste fiscal, lo paga el comprador, pero el vendedor es el que debe cobrarlo y declararlo periódicamente, aunque parecerá que se gravan las etapas de producción, sin embargo, el consumidor final asume su costo en su totalidad (por lo que resulta ser un impuesto al consumo), pero no obtiene ganancia por el pago del impuesto, salvo los servicios sociales brindados por el Gobierno. Ante el hecho que este impuesto gravaría prácticamente todo el PIB y actividades productivas es de esperar que se dé un aumento general de precios, el Banco Central estima un aumento en el nivel general de precios de 1.17 p.p. al finalizar el cuarto año de vigencia de la ley, con el mayor ajuste el primer año de vigencia de 0.77 p.p., según el Programa Macroeconomico 2019-2020 (2019). Puede que los agentes económicos busquen mantener su nivel de consumo, por lo cual deberán buscar financiamiento, además, de reducir consumo de ciertos bienes o sustituirlos por unos más baratos. El efecto final dependerá del bien o servicio que se trate. La imposición o aumentos de tasas del IVA, influirán sobre determinadas variables económicas, esto según el Informe de Servicios Tecnicos Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado (2016):

Tasas de interés: en el caso que el nivel de consumo se mantenga aumentando la demanda del financiamiento, es de esperar un aumento de tasas que podría afectar la estructura de costos de las empresas y desembocar en mayores precios y menor producción.

Niveles de empleo: la reducción en el consumo de bienes y servicios afectará la utilización de los factores de producción y, por ende, los niveles de empleo. Si esto sucede es posible que los servicios de salud y educación pública vean aumentadas sus demandas por el aumento del costo privado. Esto afecta la calidad de los servicios ofrecidos, en contra de lo que espera el consumidor al pagar el tributo.

Por otro lado, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas IICE (2018), estimo la presión tributaria, regresividad y efectos económicos de la implementación del IVA en las familias costarricenses. Esto aportara efectos socioeconómicos para evaluar la sustentabilidad social de la deuda pública. Al evaluar la importancia del pago del impuesto sobre el ingreso de los hogares, la reforma propuesta afecta más a los sectores de la población que reciben menores ingresos, especialmente cuando se aplica el IVA a los artículos de la canasta básica.

Grafico #12. Porcentaje del Ingreso Familiar pagado por impuesto (Ventas e IVA) y aportes comparativos por decil y quintil de ingreso.



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR.

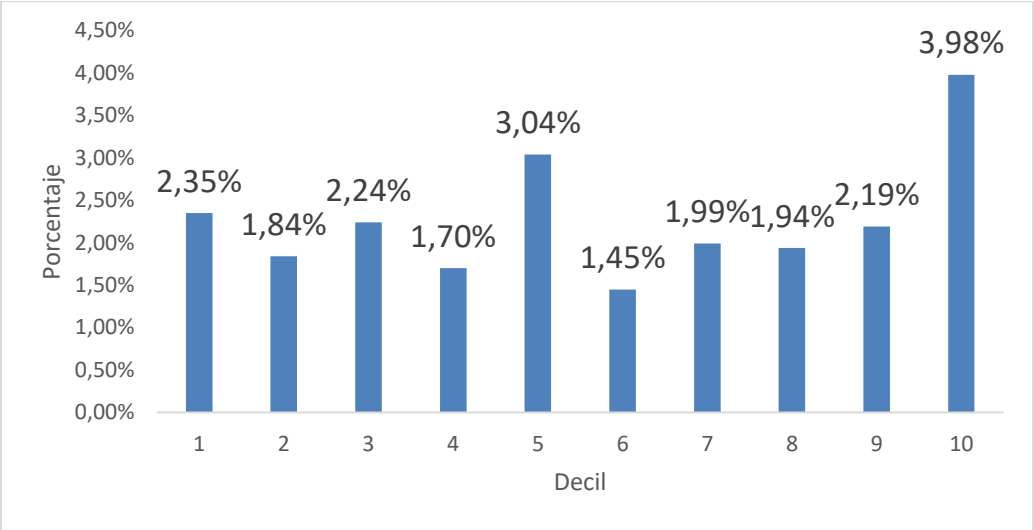
En el grafico #12 la presión tributaria (entendido en adelante como porcentaje ingreso mensual de los hogares destinado al pago del IVA) del impuesto general sobre las ventas, muestra una clara regresividad descendente, en donde el 10 % más pobre aporta 5.9 veces más que el 10 % más rico. Algo ampliamente conocido debido a la naturaleza regresiva de los impuestos al consumo. Se analiza la presión tributaria sobre los hogares en el impuesto general sobre las ventas contra dos escenarios de aplicación del impuesto al valor agregado; uno con 0% de impuesto a la canasta básica, y otro con 2 % de tasa a la canasta básica. Para ambos casos de aplicación del IVA, el aumento en la presión tributaria será más alta en el primer decil de la población (pasando de 6.7 % a 7,6 % y 8.2 %), grupo con menores ingresos. Mientras que los hogares con mayores ingresos, tendrán un aumento de presión tributaria mucho más bajo con las tarifas del IVA (pasando de 1.1% a 1.3 % y 1.4 % respectivamente).

Suponiendo la aplicación del IVA sin impuesto a la canasta básica, la presión tributaria aumenta 4.6 veces más para el decil 1 que para el decil 10. Si incorporamos el impuesto a la canasta básica con una tarifa del 2% (tarifa planteada el 9 abril de 2018), el aumento de presión tributaria es 6.5 veces mayor en el decil de menores ingresos contra el de mayores ingresos. El texto de ley aprobado en diciembre del 2018, incorporo un IVA con una tasa de un 1% a la canasta básica, por lo que el aumento real de presión tributaria estará en el umbral de las 4.6 a 6.5 veces más para el decil más pobre contra el decil más rico.

Analizando por quintiles de ingreso, se confirma la regresividad descendente. Sin impuesto a la canasta básica el quintil 1 pagaría 3 veces más que el quintil 5. Con impuesto del 2% a la canasta básica, el 20 % más pobre paga 4.3 veces más que el 20 % más rico. El aumento de presión tributaria efectivo estará en el umbral de las 3 a 4.3 veces más para el 20 % pobre contra el 20 % más rico.

El mismo Instituto publicó un estudio posterior en IICE (2018), en donde estudia la regresividad combinada del IVA pero incorporando la recaudación tributaria que producirá las modificaciines a la ley de impuesto de renta (impuesto progresivo por definición), en el grafico #13 se observa la recaudación de la reforma tributaria por decil de ingreso.

Grafico #13. Recaudación tributaria IVA y Renta como proporción de los ingresos de los hogares según decil de ingreso.



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

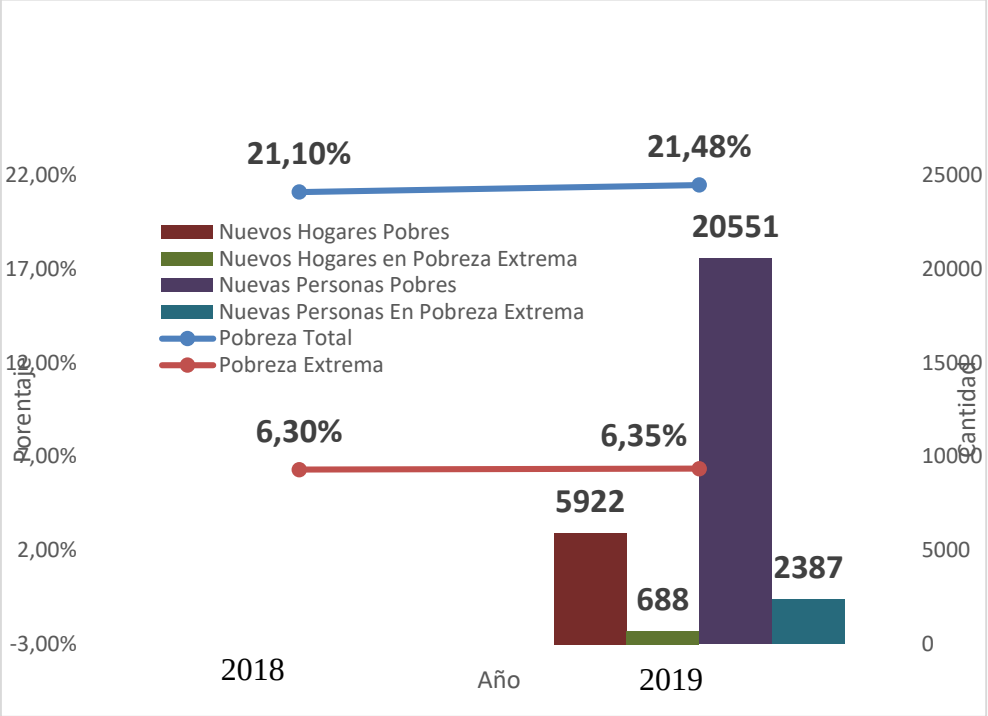
El efecto progresivo de la modificación a renta y el efecto regresivo de la implementación del IVA, dan como resultado que el 10 % más rico de la población en términos de recaudación aporta poco menos de 2 veces más que el 10 % más pobre, esto puede llevarnos erróneamente a calificarla como una reforma fiscal en su totalidad progresiva. Sin embargo, al observar los demás deciles de ingreso, podemos observar que no hay progresividad ascendente. Analizando los deciles 1, 3 y 5 contra toda la clase media alta (deciles 6, 7, 8 y 9), podemos observar que el 10 % más pobre, la clase media baja (decil 3) y la clase media (decil 5), aporta individualmente más (2.35 %, 2.24 % y 3.04 %, respectivamente) que toda la clase media alta (el aporte ronda entre 1.45 % y 2.19%). Se concluye que aun cuando el incorporar el efecto de renta en el análisis de regresividad elimina la regresividad descendente del IVA, la reforma fiscal en su totalidad no es progresiva y tampoco pone a pagar más a los que más tienen.

La desigualdad principalmente se verá afectada en el país, este costo social inactivo es medido por el Coeficiente de Gini. (entre más se acerca al valor de 1, más desigual es). Con un IVA del 13 % sin devoluciones el nivel de desigualdad aumentaría en 0.06 p.p., esto según el Simulador Proyecto de Estudios Fiscales (2018). En el año 2018 el coeficiente de GINI fue calculado en 0.514, por lo que podríamos estar hablando que podría llegar al menos al 0.520 para el año 2020 cuando se comiencen a registrar los efectos plenos de la reforma fiscal.

El aumento en el costo de vida, la regresividad de los nuevos impuestos al consumo producto de la aplicación del IVA, el aumento de la presión tributaria recargada sobre los hogares

de menores ingresos, generarán un aumento en los niveles de pobreza medidos por la metodología de línea de pobreza.

Grafico #14. Porcentaje de hogares según nivel de pobreza por LP. Nuevos hogares y personas pobres por reforma tributaria. Periodo 2018-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y el Instituto de Estadística y Censo

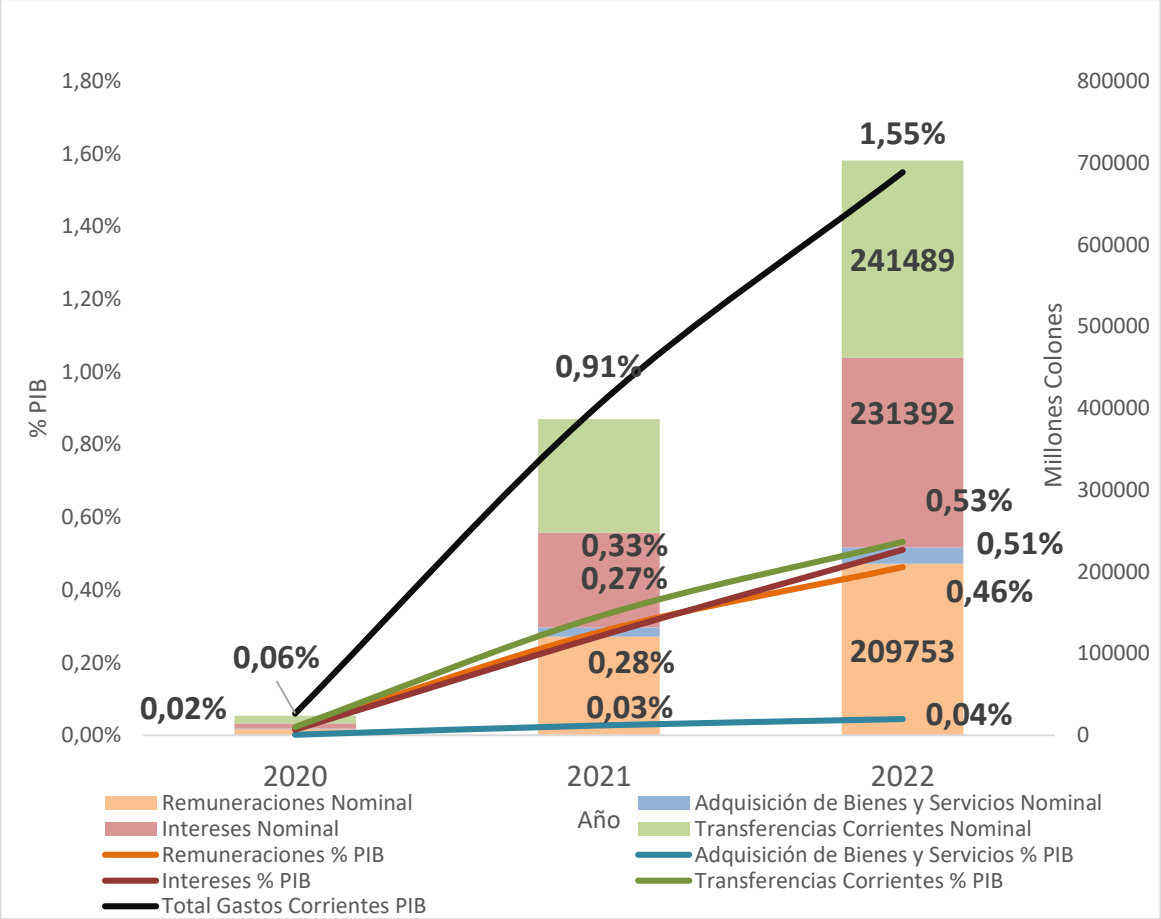
Los niveles de pobreza de julio del 2017 a julio del 2018 según el INEC (2018), en la última encuesta nacional de hogares reflejaron un aumento de 1.1 p.p., lo que equivale a 23.617 hogares más en condición de pobreza. La pobreza extrema creció en 0.6 p.p. lo que representa 12.371 hogares más en condición de pobreza extrema. El IICE (2018) estimo que la aplicación del IVA, produciría un aumento de 0.38 p.p. en los niveles de pobreza. En el grafico #14 podemos observar este aumento estimado para el año 2019, suponiendo que la pobreza se mantenga constante para ese año, y solo se refleje la implementación del impuesto al valor agregado. El nivel de pobreza total alcanzaría el 21.5 %, esto equivale a 5922 nuevos hogares pobres, los cuales a un promedio de 3.5 personas por hogar, representa a 20.551 nuevos costarricenses que vivirán bajo el umbral de los 110.00 colones mensuales. La pobreza extrema pasaría de representar el 6.35 % de los hogares, lo que representa a 688 nuevos hogares en condición de pobreza extrema, representando a 2387 costarricenses que vivirán bajo el umbral de los 50.000 colones mensuales.

Al aplicar el concepto de sustentabilidad social de la deuda pública se cataloga el IVA como política de ajuste fiscal no sustentable, principalmente porque debilita el valor real del salario, profundiza los costos sociales inactivos (pobreza, desigualdad y regresividad tributaria) al aumentar presión tributaria de los hogares. Por lo tanto, al contraerse principalmente la capacidad de consumo de los hogares más pobres, estos reducirán su demanda de bienes y servicios o bien los sustituirán cualitativamente por uno más barato. Las capas más pobres del tejido social absorberán los efectos más regresivos de la aplicación del impuesto al valor agregado, haciéndolo altamente sensible desde la racionalidad reproductiva e insustentable desde la perspectiva social.

Por el lado del gasto la ley N°9635 contiene dos títulos que van a contraer el gasto corriente del Gobierno Central. El mayor recorte de gasto será producto del título de responsabilidad fiscal, este incorpora una regla fiscal vía ley ordinaria, la cual al cabo de solo 3 años de implementación estará recortando 1.55 % del PIB. El otro título que modifica la ley de Salarios Públicos, sumado a medidas de contención del pago de remuneraciones del sector publico estará recortando 0.59 % del PIB hasta el año 2022.

La regla fiscal está diseñada para que el gasto corriente crezca como máximo, lo mismo que el crecimiento promedio del PIB nominal, haciéndola una regla procíclica y que contribuirá a profundizar la etapa del ciclo económico en la que se encuentre la economía. Además, si la razón deuda pública del Gobierno Central como proporción del PIB aumenta, cada vez si irá restringiendo el porcentaje de crecimiento del gasto corriente en relación con el promedio de crecimiento del PIB nominal. En una etapa de contracción de la actividad económica producto de un ajuste fiscal que disminuye el valor real del salario y afecte la prestación de servicios públicos esenciales, la regla fiscal haría que el gasto corriente del Estado creciera en una proporción también decreciente, profundizando aún más la contracción económica explicada por el multiplicador fiscal.

Grafico # 15. Recorte al Gasto Corriente Total y por partida presupuestaria, nominal y como porcentaje del PIB aplicando la Regla Fiscal. Periodo 2020-2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda

En el grafico #15 se observa el efecto que tendrá la regla fiscal sobre las partidas presupuestarias que componen el gasto corriente del Gobierno Central. El Banco Central de Costa Rica estima el porcentaje de recorte al crecimiento como porcentaje del PIB en 1.55% para el año 2022. Utilizando los datos del marco fiscal presupuestario de mediano plazo 2018-2022, podemos estimar el efecto del recorte del crecimiento sobre cada partida presupuestaria. El resultado muestra que la partida de transferencias corrientes tendrá que recortar cerca de 0.53 % del PIB, la partida de remuneraciones recortara 0.46 % del PIB y la partida de intereses debería recortarse en 0.51 % del PIB, esto si distribuimos el recorte de la regla fiscal proporcionalmente según torno al peso relativo que tiene cada partida dentro del gasto corriente del Gobierno Central. Sin embargo, es de amplio conocimiento que las obligaciones crediticias son imposibles de postergar o recortar, por lo que la partida de intereses no será recortada por la regla fiscal. No queda claro en el título lV de la

ley N° 9635 cual será la intrumentalización del proceso de recorte de la regla fiscal, por lo que habrá que esperar la reglamentación de dicho título por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, es claro que, al no poder ser recortados los intereses, el recorte que le correspondía a dicha partida, tendrá que ser redistribuido entre las demás partidas que si son recortables.

Transferencias Corrientes: el monto de recorte nominal ronda los 241 mil millones de colones. Esta partida contiene transferencias para el financiamiento de los fondos de pensiones (presupuesto nacional, IVM, etc.), para las universidades estatales a través del fondo estatal para la educación superior (FEES, UTN), para las juntas de educación y administrativas, para el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF, principal instrumento de política social selectiva), para el consejo nacional de vialidad (CONAVI), para las Municipalidades y para el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). La ley no establece el monto individual de recorte para cada partida, quedará a discrecionalidad del Ministerio de Hacienda o el Poder Ejecutivo la distribución del recorte. Lo que, si es cierto, es que se tendrá que recortar la inversión social en pensiones, universidades estatales, asignación familiares y atención de la niñez, por solo mencionar los principales instrumentos de política social que ha utilizado Costa Rica para reducir los costos sociales inactivos. La menor disposición presupuestaria provocara que los indicadores sociales (pobreza, desigualdad, etc.) no se reduzcan, ya sea porque se mantienen constantes o bien por qué se vean profundizados

Remuneraciones: el monto de recorte nominal ronda los 210 mil millones de colones. Esta partida contiene el pago de salarios del Gobierno Central. Cabe resaltar que, del total de remuneraciones, el 82.3 % se destina al pago de salarios de maestros (MEP, 59.5 %), policías (MSP, 7.9 %) y jueces (PJ, 14.9%), según la Secretaria Tecnica de la Autoridad Presupuestaria (2019). Por lo tanto, para hacer el recorte presupuestario que establece la regla fiscal, será necesario recortar principalmente el salario de los educadores, policías y jueces. Plazas que son indispensables para el desarrollo social de un país y que garantizan la prestación del servicio de la educación, seguridad y justicia ciudadana. Tampoco está claro en este caso la distribución del recorte. Esto sin tomar en cuenta el efecto del título lll de la Ley que establece reducciones salariales a trabajadores del Gobierno Central.

Por otro lado, para el caso de los intereses, el monto de recorte nominal ronda los 231 mil millones de colones, sin embargo, como estos no se pueden recortar, dicho recorte deberá

distribuirse en las dos anteriores partidas mencionas, profundizando los efectos negativos sobre el desarrollo y la inversión social del país.

Se cataloga la regla fiscal y su participación cualitativa en el ajuste fiscal, desde la perspectiva de la sustentabilidad social de la deuda pública, como no sustentable. Debido a que los efectos económicos y sociales, por la transformación de la prestación de servicios públicos esenciales y el funcionamiento del Estado social de derecho, podrían fácilmente producir escenarios de mayor pobreza, desigualdad y marginalidad. Al no respetar el marco de una economía para la vida, la política se cataloga como ineficiente desde la perspectiva de la racionalidad reproductiva.

Desde la perspectiva de la CEPAL, también sería no sustentable debido a que afecta los factores sensibles de las políticas de ajuste estructural, principalmente las de segunda generación. Esto factores sensibles estaban ligados a la pérdida de empleo y en el caso de las de segunda generación a la transformación cualitativa y cuantitativa de los servicios públicos esenciales brindados por el Estado. Grupos Orgánicos Sociales mostraron su rechazo a la aplicación de esta regla fiscal, principalmente sindicatos, teniendo ellos capacidad política y económica para movilizar base orgánica en función de evitar la aplicación de la misma.

También han mostrado un alto rechazo al título de adición a la ley de salarios públicos, debido a que, para los gremios sindicales, la transformación del componente adicional al salario base llamado “anualidad”, a un incentivo por evaluación del desempeño, es regresiva en torno a los derechos adquiridos por los trabajadores costarricenses, debido a que la anualidad es una conquista social que no se puede eliminar. Lo que sí es cierto es que se necesita una actualización del mecanismo de evaluación del desempeño en donde participen en su creación principalmente los sujetos que serán evaluados. La anualidad se pasa a un monto nominal, está ya no se pagará como un porcentaje sobre el salario base. Ahora será un monto fijo. La carrera profesional, no se reconocerán los puntos que son requisito para ocupar el puesto, ni tampoco se reconocerán los que son pagados por la Administración. Se regulan de los regímenes de prohibición (30% profesionales y 15% no profesionales) y dedicación exclusiva (25% profesionales y 10% no profesionales.), además, establecimiento de salario único para los jerarcas. El ahorro estimado generado por el título de adición a la ley de Salarios Públicos de los Jerarcas seria de 0.59 % del producto interno bruto al año 2022. Este impacto por la estructura de pago del Gobierno Central, puede provocar que al ser menos atractivos los salarios del sector público, ciertos profesionales se vean motivados

a trasladarse hacia el sector privado debilitando la prestación de los servicios públicos sociales. Los efectos reales quedaran al descubierto después de un par de años de ser efectiva la reforma.

Por último, un título que grava las rentas pasivas del capital se incorpora el gravamen a estas con una tarifa del 15 %, esto unificando además las rentas pasivas del capital mobiliario e inmobiliario. Es la única parte que podría catalogarse como progresiva. Es el único título desde la perspectiva de la sustentabilidad social de la deuda pública, eficiente reproductivamente hablando, ya que, aunque grava una parte de la riqueza generada por las rentas pasivas del capital, esto no compromete la reproducción de la vida de ese sector económico y sí logra recaudar recursos para financiar el Estado Social de Derecho.

En el año 2018, según el Programa Macroeconómico del Banco Central (2019), la economía mostro una desaceleración en el crecimiento de 0.5 p.p. (términos reales). La pérdida de dinamismo de la demanda interna, en especial del consumo privado y del consumo del Gobierno General fueron las principales causas del menor ritmo de crecimiento económico. El Banco Central utilizando una metodología de multiplicadores fiscales de vectores autoregresivos estructurales (VARE) estudio la consecuencia de un choque negativo de una desviación estándar en el gasto y uno positivo en el ingreso, de forma combinada y simultánea. Se concluye que el PIB tendrá un impacto agregado negativo aun cinco años después del ajuste fiscal.

El efecto contractivo acumulado para el bienio 2019-2020 es tan solo de -0.14 % del PIB, sin embargo, por el efecto rezago se observa que el impacto marginal es mayor a partir de 2021 (-1.24 %) y 2022 (-0.92 %), lo que desembocara en un efecto contractivo acumulado de -2.64 % en el año 2023. Los resultados son congruentes en la línea del Fondo Monetario Internacional que obtuvo un multiplicador de gasto para Costa Rica de 0.3 % en el año 2015, y de Estevao y Samake (2013) que obtuvieron un multiplicador de 0.15.

Se considera que los efectos contractivos serán mayores debido a las críticas teóricas (falsa equivalencia ricardiana según Ottone (2013) y a las evidencias empíricas que muestran como han sido subestimados dichos multiplicadores por la teoría económica ortodoxa según Blanchard & Leigh (2012).

El FMI desde los ochentas, calculaba multiplicadores fiscales de 0.5, e inclusive multiplicadores negativos. Cuando estalló la crisis europea, la receta fue clara para los países periféricos, apliquen la consolidación fiscal y tendrán un crecimiento pequeño de su Economía. Los efectos reales de la consolidación fiscal sobre las economías periféricas europeas mostraron

crecimientos recesivos y perdurables durante el tiempo (Ottone, 2014). **Además, el ajuste tuvo un doble efecto negativo sobre la deuda; contracción del PIB (mayor deuda) y los ingresos fiscales (mayor déficit primario).**

Ante lo aplastante de los hechos, el FMI tuvo que reconocer que había subestimado el multiplicador fiscal. Cuando se descompuso el PIB por sus componentes, con un 1% de consolidación fiscal, hallaron que la Inversión era la que tenía el coeficiente mayor de contracción 2%, seguido del consumo privado con casi 1% y aumento cercano al 0.6% en el desempleo según FMI (2012).

"Nuestros resultados indican que los multiplicadores tienen actualmente un rango entre el 0.9 y el 1.7 desde la crisis del 2009" (Blanchard & Leigh, 2012, pág. 43).

En Costa Rica el ajuste fiscal representa un 3.68% (Aguilar, 21 junio 2018) en recorte en salarios, recortes de presupuestos, nuevos impuestos al consumo, y recortes al funcionamiento social. Suponiendo resultados similares al estudio anterior, el desempleo aumentaría un 2.22%. Según el INEC (2018), el número de desempleados asciende a 294.00 costarricenses, con el ajuste fiscal esta cifra aumentaría a 348.390, lo que quiere decir que habrían 54.390 nuevos costarricenses sin empleo. En Grecia a finales del 2009 el desempleo rondaba el 10%, 3 años después de los ajustes fiscales este se duplico superando el 20% Ottone (2014).

Según un estudio del Estado de la Nación en conjunto con el Instituto Costarricense contra Drogas a cargo de Sanchez Hernandez (2018), aquellos cantones donde las necesidades básicas humanas y acceso al conocimiento es menor tienden a presentar tasas más altas en homicidios. Los resultados también muestran que aquellos cantones con mayor acceso a la educación y a la generación de fuentes de empleo presentan sistemáticamente menores tasas en robos y asaltos. Por lo tanto, la marginalidad con el ajuste fiscal aumentará, al reducirse la inversión social en necesidades básicas y educativas, y al reducirse las fuentes de empleo por la contracción económica, se concluye con este estudio, que las tasas de homicidios, de robos y asaltos se verán aumentadas en el mediano plazo.

Costa Rica tiene una estructura económica interna en donde el consumo privado juega un papel clave para el crecimiento económico. El consumo privado final ha representado siempre poco más del 80% del PIB según BCCR (2019), sin embargo, el consumo de los hogares ha bajado su participación relativa, en los 90's representaban un 72%, viéndose disminuida a 64% en 2016. Esta disminución ha sido compensada por el aumento de 5% de participación relativa del Consumo del Gobierno Central en ese mismo período. Pasando de 13% en los 90's, viéndose aumentada a 18,1

en 2016. El consumo final al representar poco más del 80% del PIB, se cataloga como motor del crecimiento económico. Sin embargo, la variable que ha sostenido este comportamiento es el consumo final del Gobierno General, debido a la caída del consumo de los hogares.

Al igual que en la zona euro, en Costa Rica una contracción del PIB profundizara el déficit fiscal e incrementara la deuda pública. Los efectos sociales serán profundizaciones de la pobreza y el desempleo. Esto con el objetivo último de transformar la política económica del Gobierno, en un mecanismo facilitador de las condiciones macroeconómicas para que el sector privado brinde todos los servicios sociales que alguna vez fueron un derecho humano inalienable.

El incumplimiento tributario del Impuesto General sobre la Venta y del Impuesto sobre la Renta, lo estimó el Ministerio de Hacienda en 8.22 %, compuesto por 2.36 % del PIB en el IGV y 5.85 % del PIB en ISR. Una relación de casi 2.5 veces entre lo que se incumple por componente de impuestos indirectos y lo que se incumple por impuestos directos. Para que el ajuste fiscal tenga sustentabilidad social debe guardar progresividad tributaria y fiscal. Además, deberá recuperar una cifra mayor del incumplimiento tributario por componente de impuestos directos, en vez de recargar sobre los deciles más bajos de la población un aumento de la carga tributaria por componente de impuestos al consumo e indirectos. La relación de incumplimiento tributario es de 2.5 veces[4] más en renta que en ventas, pero la recaudación del ajuste fiscal con el impuesto de la renta es tan solo 1.7 veces[5] mayor que la aplicación del IVA.

Por lo tanto, no solo la naturaleza del ajuste es regresiva, sino, además, su recuperación del incumplimiento tributario, por lo que se hace imperante aumentar las características de la reforma integral al impuesto sobre la renta e incluir un título de ejecución eficaz de la valoración aduanera para reducir la regresividad del ajuste fiscal.

Por sí solo el ajuste no respeta el marco de actuación de la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública, ya que afecta principalmente la capacidad adquisitiva de los hogares que componen los deciles más bajos y podría generar un desmantelamiento de los servicios públicos esenciales. Esto provoca que el ajuste fiscal al pretender estabilizar la razón de deuda como proporción del PIB, no logra integrar coherentemente el ajuste dentro de la reproducción del tejido socioeconómico costarricense, medido estadísticamente por los costos sociales inactivos, por lo que es ineficiente reproductivamente hablando. Por un lado, el IVA es altamente sensible debido

[4] (5.85%/2.36%=2.48)
[5] (0.98/0.56%%=1.7)

a la tensión fiscal que provoca, así como la regla fiscal que podría recortar y contraer la prestación de servicios públicos esenciales, transformando cuantitativamente y cualitativamente los servicios de salud y educación.

El movimiento sindical costarricense como sector orgánico de movilización política convoco a una huelga general en contra la aprobación legislativa del expediente 20.580, convertida en la ley N° 9635 "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas". Principalmente el sector educativo mantuvo el movimiento de Huelga por 89 días, este fue el movimiento de huelga más largo en la historia de Costa Rica. La categoría Cepalina de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, clasificaría esta ley como insustentable. Sin embargo, a pesar de una gran cirspación social y política, tras 3 meses de huelga, el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate el 4 de diciembre del 2018 por la asamblea legislativa, y declarado anteriormente sin vicios de constitucionalidad por la Sala Constitucional[6]. En alguna medida algunos partidos políticos deberán pagar un precio político por la aprobación del expediente, sin embargo, por la lejanía de las próximas elecciones legislativas y presidenciales, el precio político se verá reducido y disipado. Por lo tanto, la insustentabilidad Cepalina no fue suficiente para evitar la aprobación del ajuste fiscal. Se hace indispensable redimencionalizar la categoría hacia sustentabilidad social de la deuda pública, para garantizar una insustentabilidad real ante la aplicación de este tipo de ajustes fiscales que profundicen los costos sociales inactivos, para entonces científicamente demostrar porque no es racionalmente y económicamente eficiente aplicar estos tipos de políticas públicas, aunque prometan sostenibilidad financiera de la deuda pública y de los indicadores macroeconómicos.

[6] Ante una consulta facultativa realizada por el parlamento posterior a la aprobación en primer debate del expediente legislativo.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

La elaboración de la categoría epistemológica de la "sustentabilidad social de la deuda pública" trasciende por mucho la categoría de sostenibilidad financiera de la deuda e incluso su concepto matricial de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, propuesto por la CEPAL. Su creación permite un alcance muchísimo mayor al delimitado al momento espacial y temporal de la aplicación empírica, con esto se logra el objetivo principal de la investigación.

Una vez construido el indicador dinámico endógeno y al incorporarle los supuestos macroeconómicos del escenario base y el escenario con política económica de ajuste fiscal, se puede monitorear el nivel de deuda pública y determinar si el ajuste fiscal aprobado en la Asamblea Legislativa genera sostenibilidad financiera de la deuda pública. Además, se evalúa el impacto sobre los indicadores socioeconómicos costarricenses del ajuste fiscal. El objetivo de evaluación consiste en determinar si es sustentable a partir de la elaboración epistemológica propuesta con el concepto de sustentabilidad social de la deuda pública. Obteniendo los productos metodológicos planteados en los objetivos específicos de la investigación. Por último, se hizo necesario dejar planteado para futuras investigaciones, desarrollos metodológicos que expliquen alguna forma de subsumir algo tan profundo como el desarrollo social y natural del planeta, en un indicador de deuda como proporción del PIB. La advertencia de realizar este ejercicio simplificador es clara, se pierde la esencia de la categoría, y no era un objetivo de la investigación llegar a este punto, sin embargo, ante la etapa lograda es indispensable dejarlo planteado como un producto por explotar en las siguientes fases del proyecto de Estudios Fiscales. Con el cual se ganaría modificar permanentemente el enfoque dinámico endógeno.

1. La tesis de lo económico como última instancia de la vida real, develada en Hinkelammert (2014), permite que los costos sociales inactivos se conviertan en el criterio de racionalidad central en la definición de sustentabilidad social de una política pública, esto permite reconfigurar los factores sensibles que vuelven una política pública insustentable. En la siguiente tabla se resumen los factores que generan sensibilidad social en la categoría Cepalina y en la categoría propuesta por el proyecto de estudios fiscales.

Tabla #5. Reconfiguración de los factores que generan sensibilidad social ante políticas públicas.

	Determinación de Sustentabilidad Social	
	S.S.P.M CEPAL	
Factores Sensibles	Tensión Fiscal	Servicios Públicos Sociales
Estabilización Macroeconómica	**Muy sensible** Sectores con poder movilización	**Poco Sensible** Impacto sobre los costos sociales inactivos
	Primera Generación	Segunda Generación
Ajuste Estructural	**Poco Sensible** Impacto sobre los costos sociales inactivos	**Muy sensible** Sectores con poder movilización
	S.S.D.P. (Proyecto Estudios Fiscales)	
Factores Sensibles	Tensión Fiscal	Servicios Públicos Sociales
Estabilización Macroeconómica	**Muy sensible** Reducción del Poder Adquisitivo aumenta los Costos Sociales inactivos	**Muy Sensible** La reducción de los servicios sociales aumenta los Costos Sociales inactivos
	Primera Generación	Segunda Generación
Ajuste Estructural	**Muy sensible** El subempleo y empleo informal producto de la privatización de empresas publicas aumenta los costos sociales inactivos	**Muy Sensible** La reducción cualitativa y cuantitativa de los servicios de salud y educación, generan aumento de los costos sociales inactivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2001)

2. Escenario base: la razón deuda PIB presenta una tendencia creciente e insostenible, con posibilidades de insolvencia al final del periodo de estudio, Se proyecta que esta razón deuda PIB alcance el 71.3 % en el año 2022. Por lo tanto, la deuda pública en caso de no ser tratada por el gobierno de Costa Rica mediante una reforma fiscal, comprometerá seriamente la política económica y fiscal. La pregunta de política económica se desarrollará en torno a qué tipo de ajuste fiscal se aplicará, el fraude fiscal muestra una señal de las características del ajuste fiscal.

Otra conclusión considerable es la existencia de fenómenos económicos que afectan variables que participan en la estimación dinámico endógena y no son incorporados dentro del indicador. El multiplicador fiscal permite observar el carácter contractivo sobre la actividad ecoconómica que contempla las consolidaciones fiscales. Sin embargo, el efecto de disminución del PIB no se toma en cuenta en las proyecciones de deuda, tampoco la reducción de los ingresos fiscales. Quedan planteados insumos para que en el marco de las siguientes fases del proyecto de estudios fiscales se desarrollen investigaciones que parametricen estos efectos y descubran la relevancia de estos agregados macroeconómicos una vez aplicados las consolidaciones fiscales, y descubrir si modifican el nivel de deuda proyectado por el indicador tradicional con enfoque dinámico endógeno.

3. Escenario de Política de Ajuste Fiscal:

A. La aprobación en la Asamblea Legislativa de la Ley N° 9635 “Fortalecimiento de las finanzas públicas”, con medidas de carácter tributario que generan un aumento en ingresos tributarios del 1.54 %, y con dos títulos de contracción del gasto corriente del Gobierno Central. Ambas medidas reducirán el gasto corriente en un total de 2.14 % del PIB. El efecto total del proyecto 20.580 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas sería de 3.68 % del PIB. La razón deuda PIB presenta una tendencia todavía creciente alcanzando el 65,38 % del PIB en el año 2022. El (Banco Central de Costa Rica, 2018) estima una tendencia hacia la estabilización para el año 2024, año que se sale de nuestro periodo de estudio, y estabilización financiera que se puede ver comprometida por una fuerte contracción económica. La diferencia entre el escenario base y el escenario de política, al final del periodo, correspondería a un total de 5.92 % del PIB en el nivel de deuda y una reducción de su crecimiento de 7.7 % a 5.04 %

B. El error que se observa entre el enfoque dinámico endógeno y los datos proyectados del Banco Central de Costa Rica muestran un ajuste en el peor de los casos con un error de 0.0040 presente en el año 2019, en los restantes dos años comparables, (2018 y 2020), el error no supera el 0.002. Al no superar en ninguno de los años el nivel de significancia α=0.05 y ni el nivel de significancia α=0.01, se concluye que la proyección de los años 2021-2022, tiene significancia estadística en nivel de significancia α= 0.05 y α=0.01.

C.

C.1. Ante el hecho que este impuesto al valor agregado gravaría prácticamente todo el PIB y actividades productivas es de esperar que se dé un aumento general de precios, el Banco Central

estima un aumento en el nivel general de precios de 1.17 p.p. al finalizar el cuarto año de vigencia de la ley.

C.2. Se analiza la presión tributaria sobre los hogares en el impuesto general sobre las ventas contra dos escenarios de aplicación del impuesto al valor agregado; uno con 0% de impuesto a la canasta básica, y otro con 2 % de tasa a la canasta básica. Para ambos casos de aplicación del IVA, el aumento en la presión tributaria será más alta en el primer decil de la población, mientras que los hogares con mayores ingresos, tendrán un aumento de presión tributaria mucho más bajo. El texto de ley aprobado en diciembre del 2018, incorporo un IVA con una tasa de un 1% a la canasta básica, por lo que el aumento real de presión tributaria estará en el umbral de las 4.6 a 6.5 veces más para el decil más pobre contra el decil más rico.

C.3. La desigualdad con un IVA del 13 % sin devoluciones aumentaría en 0.06 p.p. (Simulador Proyecto de Estudios Fiscales, 2018). En el año 2018 el coeficiente de GINI fue calculado en 0.514, por lo que podríamos estar hablando que podría llegar al menos al 0.520 para el año 2020 cuando se comiencen a registrar los efectos plenos de la reforma fiscal.

C.4 El aumento en el costo de vida, la regresividad de los nuevos impuestos al consumo producto de la aplicación del IVA, el aumento de la presión tributaria recargada sobre los hogares de menores ingresos, generarán un aumento en los niveles de pobreza medidos por la metodología de línea de pobreza. El Instituto de Investigaciones Economicas (2018), estimo que la aplicación del IVA, produciría un aumento de 0.38 p.p. en los niveles de pobreza. El nivel de pobreza total alcanzaría el 21.5 %, esto equivale a 5922 nuevos hogares pobres, los cuales a un promedio de 3.5 personas por hogar, representa a 20.551 nuevos costarricenses que vivirán bajo el umbral de los 110.00 colones mensuales. La pobreza extrema pasaría a representar el 6.35 % de los hogares, lo que representa a 688 nuevos hogares en condición de pobreza extrema, representando a 2387 costarricenses que vivirán bajo el umbral de los 50.000 colones mensuales.

C.5 Al aplicar el concepto de sustentabilidad social de la deuda pública se cataloga el IVA como política de ajuste fiscal no sustentable, principalmente porque debilita el valor real del salario, profundiza los costos sociales inactivos (pobreza, desigualdad y regresividad tributaria) al aumentar presión tributaria de los hogares. Las capas más pobres del tejido social absorberán los efectos más regresivos de la aplicación del impuesto al valor agregado, haciéndolo altamente sensible desde la racionalidad reproductiva e insustentable desde la perspectiva social.

D. El efecto regresivo que tendrá la regla fiscal sobre las partidas presupuestarias que componen el gasto corriente del Gobierno Central. La partida de transferencias corrientes tendrá que recortarse cerca de 0.53 % del PIB, la partida de remuneraciones recortara 0.46 % del PIB y la partida de intereses debería recortarse en 0.51 % del PIB. Sin embargo, las obligaciones crediticias son imposibles de postergar o recortar, por lo que la partida de intereses no será recortada por la regla fiscal. Al no poder ser recortados los intereses, el recorte que le correspondía a dicha partida, tendrá que ser redistribuido entre las demás partidas que si son recortables. Entre ellas las transferencias como; la inversión social en pensiones, universidades estatales, asignación familiares y atención de la niñez, por solo mencionar los principales instrumentos de política social. La menor disposición presupuestaria provocara que los indicadores sociales (pobreza, desigualdad, etc.) no se reduzcan. Otra partida a recortar contiene el pago de salarios del Gobierno Central. El 82.3 % se destina al pago de salarios de maestros (MEP, 59.5 %), policías (MSP, 7.9 %) y jueces (PJ, 14.9%). Plazas que son indispensables para el desarrollo social de un país y que garantizan la prestación del servicio de la educación, seguridad y justicia ciudadana

Por otro lado, para el caso de los intereses, el monto de recorte nominal ronda los 231 mil millones de colones, dicho recorte deberá distribuirse en las dos anteriores partidas mencionas, profundizando los efectos negativos sobre el desarrollo y la inversión social del país

Se cataloga la regla fiscal y su participación cualitativa en el ajuste fiscal, desde la perspectiva de la sustentabilidad social de la deuda pública, como no sustentable e ineficiente desde la perspectiva de la racionalidad reproductiva. Esto debido a que los efectos económicos y sociales, por la transformación de la prestación de servicios públicos esenciales y el funcionamiento del Estado social de derecho, que podrían fácilmente producir escenarios de mayor pobreza, desigualdad y marginalidad.

E. El ahorro estimado generado por el título de adición a la ley de Salarios Públicos de los Jerarcas seria de 0.59 % del producto interno bruto al año 2022. Este impacto por la estructura de pago del Gobierno Central, puede provocar que al ser menos atractivos los salarios del sector público, ciertos profesionales se vean motivados a trasladarse hacia el sector privado debilitando la prestación de los servicios públicos sociales. Los efectos reales quedaran al descubierto después de un par de años de ser efectiva la reforma.

F. El título que grava las rentas pasivas del capital y la aplicación de un esquema de renta global, es la única parte que podría catalogarse como progresiva y genera tan solo 0.98 % del PIB

del total del ajuste fiscal. Es el único título desde la perspectiva de la sustentabilidad social de la deuda pública, eficiente reproductivamente hablando.

G. El movimiento sindical costarricense convoco a una huelga general en contra la aprobación del ajuste fiscal, principalmente el sector educativo mantuvo el movimiento de Huelga por 89 días. La categoría Cepalina de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, clasificaría esta ley como insustentable. Sin embargo, a pesar de una gran crispación social y política, tras 3 meses de huelga, el proyecto de ley fue aprobado. Por lo tanto, la insustentabilidad Cepalina no fue suficiente para evitar la aprobación del ajuste fiscal. Se hace indispensable redimencionalizar la categoría hacia sustentabilidad social de la deuda pública. Esto garantizaría una insustentabilidad real ante la aplicación de este tipo de ajustes fiscales que profundicen los costos sociales inactivos, demostrando científicamente porque no es racionalmente y económicamente eficiente aplicar estos tipos de políticas públicas, aunque prometan sostenibilidad financiera de la deuda pública.

H. La relación de incumplimiento tributario es de 2.5 veces más en el impuesto de renta que ventas, pero la recaudación del ajuste fiscal con renta es tan solo 1.7 veces mayor que con el IVA. Por lo tanto, no solo la naturaleza del ajuste es regresiva, sino, además, su recuperación del incumplimiento tributario no es tan progresiva, por lo que se hace imperante aumentar las características de la reforma al impuesto sobre la renta e incluir un título de ejecución eficaz de la valoración aduanera para reducir la regresividad del ajuste fiscal.

I.

I.1En el año 2018 la economía mostro una desaceleración en el crecimiento de 0.5 p.p. (términos reales). La pérdida de dinamismo de la demanda interna, en especial del consumo privado y del consumo del Gobierno General fueron las principales causas del menor ritmo de crecimiento económico. El efecto contractivo acumulado para el bienio 2019-2020 es tan solo de -0.14 % del PIB, sin embargo, esto desembocara en un efecto contractivo acumulado de -2.64 % en el año 2023. Los resultados son congruentes en la línea del Fondo Monetario Internacional que obtuvo un multiplicador de gasto para Costa Rica de 0.3 % en el año 2015, y de Estevao y Samake (2013) que obtuvieron un multiplicador de 0.15.

I.2 Se considera que los efectos contractivos serán mayores debido a las críticas teóricas de la falsa equivalencia ricardiana y a las evidencias empíricas que muestran como han sido subestimados dichos multiplicadores por la teoría económica. El mismo FMI tuvo que reconocer

que había subestimado el multiplicador fiscal. Cuando se descompuso el PIB por sus componentes, con un 1% de consolidación fiscal, hallaron que la Inversión era la que tenía el coeficiente mayor de contracción 2%, seguido del consumo privado con casi 1% y aumento cercano al 0.6% en el desempleo. En Costa Rica el ajuste fiscal representa un 3.68% en recorte en salarios, recortes de presupuestos, nuevos impuestos al consumo, y recortes al funcionamiento social. Suponiendo resultados similares al estudio anterior, el desempleo aumentaría un 2.22%. En 2018 número de desempleados asciende a 294.00 costarricenses, con el ajuste fiscal esta cifra aumentaría a 348.390, lo que quiere decir que habrían 54.390 nuevos costarricenses sin empleo.

I.3 Según Sanchez Hernandez (2018), aquellos cantones donde las necesidades básicas humanas y acceso al conocimiento es menor tienden a presentar tasas más altas en homicidios. También los cantones con mayor acceso a la educación y a la generación de fuentes de empleo presentan sistemáticamente menores tasas en robos y asaltos. Por lo tanto, la marginalidad con el ajuste fiscal aumentará, al reducirse la inversión social en necesidades básicas y educativas, y al reducirse las fuentes de empleo por la contracción económica, se concluye con este estudio, que las tasas de homicidios, de robos y asaltos se verán aumentadas en el mediano plazo.

I.4 Costa Rica tiene una estructura económica interna en donde el consumo privado juega un papel clave para el crecimiento económico. El consumo privado final ha representado siempre poco más del 80%, al igual que en la zona euro, en Costa Rica una contracción del PIB podría profundizar el déficit fiscal e incrementar la deuda pública.

J. El ajuste no respeta el marco de actuación de la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública. Por lo tanto, aun cuando se logre la sostenibilidad financiera de la deuda, si es que esta se logra, el ajuste no logra alcanzar sustentabilidad social.

Por otro lado, el ajuste fiscal genera regresiones en los indicadores socieconómicos, a la vez que no soluciona las causas estructurales del déficit fiscal y endeudamiento costarricense. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI (2018), identifico debilidades fiscales de la consolidación fiscal aprobada por la Asamblea Legislativa:

J.1 La estimación de recaudación del ajuste es en extremo optimista, dado que si bien es cierto hay un cambio de impuesto, no toda la dinámica es nueva, y en muchos casos es solo un replanteamiento.

J.2. En el caso del IVA, la complejidad formulada entre tasas diferenciadas, regímenes especiales, tratamiento del crédito fiscal, exenciones, la transitoriedad de tributación de sectores

como turismo, servicios arquitectura, construcción etc. Dejan dudas que se mejore la recaudación, por lo que podría incluso esperarse niveles de evasión fiscal por encima de los actuales en el IGV.

J.3. Aunque hay elementos aislados que podrían reducir la evasión tributaria, no se perciben estrategias integrales a dicho aspecto. Se debe evaluar permanentemente y de manera oportuna los niveles de incumplimiento tributario y gasto tributario.

J.4 La reforma al impuesto sobre ingresos y utilidades desperdicia la oportunidad para incluir el concepto de renta mundial. Con tratamiento global que haría más sencilla su aplicación y más justa para los contribuyentes. Según cifras del *Global Financial Integrity*, Costa Rica es el país de Centroamérica que reporta un mayor nivel de flujos ilícitos de capitales que derivan de simulación de operaciones vinculadas a tributación internacional y manejo de precios de transferencia, El cálculo realizado por ICEFI con datos para 2014, implicaría la evasión del Impuesto Sobre la Renta por un equivalente del 6.0% del PIB, unos USD3,024.0 millones.

J.5. El sistema de regla fiscal es incompleto, no considera ningún esfuerzo tributario adicional, incluso por combate a la evasión y elusión fiscal. Tampoco se atiende un necesario y urgente rollover de la deuda para reducir su costo, dado que, de lo contrario, será imposible cumplir el compromiso, salvo a costa de sacrificar los bienes y servicios públicos para la población. La carencia de un rollover de la deuda, no elimina el costo de la tasa de interés para el Gobierno, pero tampoco reduce la misma para el sector privado, manteniendo constante el desestimulo para la inversión privada nacional.

J.6. El ajuste fiscal no contiene una completa modernización del sistema tributario de Costa Rica. Por el contrario, mantiene e incluso aumenta los privilegios de ciertos grupos, como zonas francas, cooperativas y otros, que han disfrutado históricamente del no pago de impuestos. La estructura tributaria de Costa Rica, se haría más regresiva. Sobre los sistemas de gasto tributario se debe recordar que los mismos debieran ser aplicables exclusivamente a los impuestos sobre los ingresos, en forma temporal y decreciente y de ninguna forma, debieran incorporar el no pago del IVA que se origina en las transacciones domésticas

5.2 Recomendaciones

El desarrollo de la categoría de sustentabilidad social de la deuda pública que permite evaluar políticas públicas de gestión del endeudamiento público de un Gobierno Central, brindó aspectos novedosos en la forma de categorizar los ajustes fiscales. Estos podrán clasificarse en cuatro escenarios de política de gestión de endeudamiento público.

Un Gobierno Central ante el aumento constante y continuo de la razón de deuda pública como proporción del PIB puede ver comprometida la estabilidad de sus indicadores macroeconómicos, su economía real y sus indicares socioeconómicos. Ante tal situación el comportamiento promedio de política pública será aplicar un ajuste fiscal ya sea por la vía legislativa o ejecutiva, para poder disminuir el déficit fiscal y así estabilizar la razón de deuda pública como proporción del PIB. Este ajuste fiscal se clasificará en función de la presencia de sostenibilidad financiera y sustentabilidad social que produzca el mismo en la economía real.

Escenario insostenible e insustentable: se da en el caso en que el ajuste fiscal no logre estabilizar la razón deuda pública como proporción del PIB durante el periodo de estudio y además los indicadores socioeconómicos (costos sociales inactivos) muestran una desmejora producto de la aplicación del ajuste fiscal. Este es el peor escenario de política de endeudamiento público.

Escenario sostenible e insustentable: se da en el caso que el ajuste fiscal logre estabilizar la deuda pública durante el periodo de estudio, pero a costa de desmejorar los costos sociales inactivos debido a la alta regresividad tributaria y social del ajuste fiscal. Este es un escenario no recomendado ya que no respete el marco de actuación de la eficiencia reproductiva.

Escenario insostenible y sustentable: se da en el caso que el ajuste fiscal no logre estabilizar la razón de deuda pública como proporción del PIB durante el periodo de estudio, debido a que intento evitar a toda costa una desmejora en los indicadores socioeconómicos. Este es un escenario no recomendado debido a que no permite la continuidad en el tiempo de la política pública de un Gobierno Central.

Escenario sostenible y sustentable: se da en el caso que el ajuste fiscal logre estabilizar la razón de deuda pública como proporción del PIB durante el periodo de estudio, y además garantice una estabilidad o mejora de los indicadores socioeconómicos (costos sociales inactivos). Este es el escenario recomendado producto de esta investigación, ya que permitiría la continuidad en el tiempo de la política pública de un Gobierno Central y además respeta el marco de actuación de la racionalidad reproductiva.

El ajuste fiscal aplicado en Costa Rica en el año 2018 fue clasificado por esta investigación como insostenible desde la perspectiva financiera durante el periodo de estudio y como insustentable desde la perspectiva social. Se clasificó en el peor escenario posible de política de endeudamiento público. Es indispensable recomendar una política de ajuste fiscal que logre estabilizar la deuda sin desmejorar los indicadores socioeconómicos. Por lo que se recomienda incorporar dentro del ajuste fiscal un componente progresivo que logre recuperar el incumplimiento tributario de la porción que se evade por concepto de impuestos directos y reducir el recargo del ajuste fiscal sobre la población más pobre que no evade impuestos. Se elaboraron propuestas para fortalecer las finanzas públicas y atacar las causas estructurales del déficit fiscal, ellas están contenidas en el documento (Una reforma fiscal justa y solidaria para Costa Rica, 2018)[7]. Esta propuesta de ajuste fiscal permitiría pasar la política de endeudamiento público del escenario menos recomendado, hacia el escenario optimo y recomendado que permita la sostenibilidad financiera de la deuda pública y respete el marco de actuación de la racionalidad reproductiva.

Proyecciones de Sostenibilidad Financiera y Sustentabilidad Social

Se recomienda dar seguimiento hasta el año 2022 de las proyecciones de sostenibilidad financiera y la sustentabilidad social, a fin de evaluar si estas se acercaron a las variables proyectadas o bien en caso de que alguna desviación evaluar cuales fueron los factores económicos y sociales que lo provocaron.

Aportes al Enfoque Dinámico Endógeno de Sostenibilidad Financiera.

Que se desarrollen en el marco de las siguientes fases del proyecto de estudios fiscales investigaciones que parametricen efectos macroeconómicos y sociales que no son tomados en cuenta en el caculo del indicador con enfoque dinámico endógeno, para descubrir la relevancia de estos agregados macroeconómicos una vez aplicadas las consolidaciones fiscales, y su impacto en el nivel de deuda proyectado por este indicador tradicional de sostenibilidad fiscal.

[7]Disponible en: http://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/propuesta_tecnica_final_ajuste_fiscal_progresivo.pdf

BIBLIOGRAFÍA

Alvarez Garcia, S. y Herrera Molina, P. (2001). *Ética Fiscal.* (I. d. fiscales, Ed.) Documentos.

Arias, C. (2008). Evaluación de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Costarricense Aplicando Pruebas de Raíz Unitaria y de Cointegración Durante el Período 1991-2006. *Tesis de graduación. UCR.* San José, San José, Costa Rica.

Arizala, F. E. (2008). *Debt Sustainability Fan Charts: Combining Multivariate Regression Analysis and External Forecasts.* Washington, DC, United States: Banco Interamericano de Desarrollo.

Athanasios P. Papadopoulos, M. G. (1999). La sostenibilidad de la política fiscal en la Unión Europea. *Los avances internacionales en Investigación Económica*, 289-307.

Ball, Laurence, Furceri, D., Leigh, D., & Loungani, P. (2013). *The Distributional Effects of Fiscal Austerity.* Nueva York (Naciones Unidas): UN-DESA Working Paper 129.

Blanchard, O. (1990). Suggestions for a new set of fiscal indicators . (O. E. Papers, Ed.) *OEDC publishing* (No.79), 13-16.

Blanchard, O., Chouraqui, J.-C., Hagemmann, R. y Sartor , N. (1990). The sustentability of fiscal policy: New answers to an old questions. *Autumn*(15), 10-11.

Blandchard, O. (2006). *Macroeconomía* (4 ed.). (E. R. Espáriz, Trad.) Madrid, Espana: PEARSON EDUCACIÓN.

Calvo, G. A. (2003). *Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons.* Oxford, United Kingdom.: Oxford University Press.

CEPAL. (2009). *La política fiscal en tiempos de crisis: una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe',.* Santiago Chile.

Cuddington, J. T. (1996). Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries.

Diego Rojas, R. L. (2013). SOLVENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL EN TIEMPOS DE LA CRISIS 2008-2009. UCR, Instituto de Investigación en Ciencias Económicas.

Doménech, R. (2004). *Crecimiento y Competitividad, Bases del Progreso Económico y Social.* Vaalencia: Volumen Ekonomi Gerizan de la Federación de Cajas Vasco-Navarras.

Enrique G. Mendoza, P. M. (2004). Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: The Tale of the Tormented Insurer. University of Maryland and NBER.

FMI. (2002). Assessing Sustainability. Washington D.C., Estadosunidos.

Gianluigi Ferrucci, A. P. (2003). *Assessing sovereign debt under uncertainty.* Financial Stability Report.

Hamilton, J. (1986). On the limitations of government borrowing. *American Economic Review*, 808-816.

Haug, A. (1991). Cointegration and Government Borrowing Constraints: Evidence for the United States. *Journal of Business & Economic Statistics*, 97-101.

Hemming, C. (2000). Assessing Fiscal Sustainaibility in Theory and Practice.

Hinkelammert, F. (1983). *Dialéctica del Desarrollo Desigual*. San José: EDUCA Editorial Universitaria Centroamericana.

Hinkelammert, F. (1988). *La Deuda Externa America Latina.* San José: DEI Departamento Eucomenico Investigaciones.

Martin, B. (1993). *In the Public Interest? Privatization and the public sector reform.* Londres: Zed Books.

MIDEPLAN. (1982). *Evolución Socioeconómica de Costa Rica.1950-1980.* San José: EUNED.

Proyecto Estudios Fiscales Fase 2. (2015). San José: Información Academica, UNA.

PNUD, P. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano.* Nueva York: PNUD.

Sánchez, M. A. (2007). DEUDA Y LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL:Evaluación de vulnerabilidades para la economía costarricense. San José, San José, Costa Rica: DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS.

Tanner, E. y Samake, I. (2007). *Sostenibilidad probabilística de la deuda pública: Un enfoque de vectores autorregresivos para los casos de Brasil, México y Turquía*.* Staff Papers del FMI.

Wilcox, D. (1989). The sustainability of goverment deficits: Implications of goverment borrowing constraint. . *Journal of Money, Credit and Banking* .

REFERENCIAS

Aguilar, R. (2018). *Proyecto 20.580 "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas".* San José: Ministra de Hacienda .

Asamblea Legislativa. (2018). *Proyecto 20580 "Ley de fortalecimiento de las Finanzas públicas".* San José.

Banco Central Costa Rica. (2019). *Programa Macroeconomico 2019-2020.* San José: Banco Central.

Banco Central de Costa Rica. (2018). *Criterio del Banco Central de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley N° 20.580, denominado 'Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa el 5 de octubre de 2018.* San José: Departamento Analisis y Asesoria Económica.

Blanchard, O. y Leigh, D. (2012). *Are We Underestimating Short-Term Fiscal Multipliers?* WEO.

Borensztein. (2007). *Vivir con Deuda. Como contener los riesgos del endeudamiento publico.* Washington DC. USA: Banco Interamericano Desarrollo.

Buiter, W. H. (1985). A Guide to Public Debt and Deficits.

CEPAL. (1998). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile.

CEPAL. (2001). *Centroamérica: Desarrollo, Politica Macroeconomica y Sustentabilidad Social.* Mexico: CEPAL.

CEPAL. (2001). *Centroamerica: Desarrrollo, Política Macroeconomica y Sustentabilidad Social.*

Chaverri, C. (2016). *Límite Natural de Deuda para la Economía Costarricense.* San José: Banco Central de Costa Rica.

Corrales, L. F. (2014). Evaluación de la Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno Central de Costa Rica para el período 2002-2012. Heredia, Heredia.

Departamento de Estudios y Servicios Tecnicos, A. (2016). *Informe de Servicios Tecnicos Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado.* San José: Informe Economico.

Dirección General de Hacienda, M. H. (2015). *Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013.* San José: Estadísticas Fiscales, División de Politica Fiscal.

Dirección General de Presupuesto Nacional. (2018). *Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2018-2022.* San José: Ministerio de Hacienda.

FMI. (2012). *Coping With High Debt and sluggish growth.* Worl Economic Outlook.

FMI. (2015). *2014 ARTICLE IV CONSULTATION.* San Jose: IMF Country Report No. 15/29.

Gregorio, J. D. (2007). Macroeconomía Teoría y Políticas.

Hakkio, C. S. y Rush, M. (1991). Is the Budget Deficit "Too Large?". *ACADEMIC JOURNAL ARTICLE*.

Hernandez Sampieri, R. y Mendoza, C. (2008). *El matrimonio cuantitativo-cualitativo:el paradigma mixto.* Tabasco, Mexico : Congreso de Investigación en Sexología. Congreso efectuado por el Instituto Mexicano de Sexología, A. C. y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Villahermosa, Tabasco, México.

Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodologia de la Investigacion.* Mexico: Mcgraw-hill.

Hinkelammert, F. (2014). *Economía, vida humana y bien común. 25 gotitas de economía critica.* San José: Alerkin.

ICEFI. (2018). *COSTA RICA: UNA SITUACIÓN FISCAL DIFÍCIL Y POTENCIALMENTE INSOSTENIBLE* . San José: Nota de Coyuntura 04-2018.

IICE. (2018). *Análisis del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Expediente 20580 y texto sustitutivo: impacto y recaudación por decil de ingreso.* San José.

IICE. (2018). *Situación fiscal, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Nuevo estudio con base en texto sustitutivo aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa.* San José.

INEC. (2018). *Población nacional según indicadores generales de la condición de actividad I Trimestre.* San Jose: ECE.

INEC. (2018). *Población nacional según indicadores generales de la condición de actividad lV Trimestre.* San Jose: ECE.

INEC. (2018). *Encuesta Continua de Empleo.* San José: INEC.

Mesa Tecnica Sindical . (2018). *Una reforma fiscal justa y solidaria para Costa Rica.* San Jose: Asesoría económica en materia fiscal.

Ministerio de Hacienda. (2017). *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Publicas.* San Jose: Asamblea Legislativa.

OCDE. (2018). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018.* Estudios Economicos de la OCDE.

Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D. (2016). *Neoliberalism: Oversold?* Departamentos de Estudios del FMI.

Ottone, L. (2013). *Politica Fiscal del FMI (Primera Parte).* Buenos Aires: Ministerio de Economia y Finanzas Publicas .

Ottone, L. (2014). *El FMI y las politicas fiscales en la zona euro.* Buenos Aires : Ministerio de Economia y Finanzas Publicas.

Poder Ejecutivo. (2018). *Rendimiento del Expediente 20.580. Cifras al 26 de julio del 2018.* San José.

Programa Estado de la Nación. (2016). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.* San José: PEN.

Proyecto Estudios Fiscales Fase 2. (2015). San José: Información Academica, UNA.

Sanchez Hernandez, L. (2018). *Patrones territoriales y factores sociodemográficos asociados a los homicidios y el narcotráfico en Costa Rica* . San José: Estado de la Nación e Instituto Costarricense sobre Drogas.

Simulador Proyecto de Estudios Fiscales, M. (2018). *Curva de Lorenz e Indicadores.* Heredia: Escuela Economía UNA.

Solera Rodriguez, M. (2019). *Respuesta a Oficio S:G: 2750-2018.* San Jose: Despacho Ministra Hacienda.

Soto, M. (2017). *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica: origen y estado de una crisis latente.* San José: PEN.

STAP. (2019). *Cifras Fiscales Gobierno Central Enero 2019.* San José: Ministerio Hacienda.

WEO, Leigh, D., Devries, P., Freedman , C., Guajardo, J., Laxton, D., & Pescatori , A. (2010). *"Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation.* Chapter 3 in World Economic Outlook.

ANEXOS

Anexo 1: Derivación de la ecuación de acumulación de la deuda

Stock deuda de un periodo se defina como la deuda periodo anterior menos el Superávit fiscal.

(A) $D_1 = D_{t-1} - Sup_t$

Con:

D_1, D_{t-1}= stock deuda periodo.

Sup_t=Resultado Fiscal Ingresos Totales menos Gastos Totales.

Superávit Fiscal se representa como:

(B) $Sup_t = T_t - (G_t + iD_{t-1})$

Con:

T_1= Ingresos Fiscales.

G_t= Gasto público excluyendo pago intereses.

iD_{t-i}= representa pago de intereses sobre la deuda periodo anterior.

Sustituyendo (B) en (A) y simplificando:

(C) $D_t = (1+i)D_{T-i} - (T_t - G_t)$

Denotando $(T_t - G_t)$= brecha primaria gobierno.

Expresamos (C) en términos del producto nominal:

(D) $\frac{D_t}{P_t Y_t} = (1+i)\frac{D_{t-1}}{P_{t-1}D_{t-1}} * \frac{P_{t-1}}{P_t} * \frac{Y_{t-1}}{Y_1} - \frac{(T_t - G_t)}{P_t Y_t}$

Con:

$y_t = \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{Y_t}{Y_{t-1}} - 1$ = Tasa Crecimiento producto real.

$\pi_t = \frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}} = \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1 =$ Inflación esperada en t.

Entonces es fácil notar que:

$\frac{Y_{t-1}}{Y_t} = \frac{1}{1+y_t}$

$\frac{P_{t-1}}{P_t} = \frac{1}{1+\pi_t}$

Rescribiendo (D):

(e) $\frac{D_t}{P_t Y_t} = \frac{(1+i)}{(1+Y_t)(1+\pi_t)} \frac{D_{T-1}}{P_{Y-1}Y_{t-1}} - \frac{(T_t - G_t)}{P_t Y_t}$

Con Tasa interés real (1+r_t)= $\frac{(1+i_t)}{(1+\pi_t)}$

Por lo tanto, reescribimos (e) denotando con minúscula las variables en términos del producto nominal:

(f) $d_t = \frac{(1+r_t)}{(1+y_t)} d_{t-1} - (t_t - g_t)$

$d_t \approx (1 + r_t - y_t) d_{t-1} - (t_t - g_t)$

Tomando la ecuación (9) y partiendo del supuesto que la deuda se comporta de una forma invariable entonces d(t-1)=d(t). Lo cual se expresa como:

$$0 = (r_t - y_t) d_{t-1} - (t_t - g_t)$$

$$(t_t - g_t) = (r_t - y_t) k$$

Donde k= d (t-1), es denotada como k haciendo referencia a la sostenibilidad de la deuda, ósea su constancia a través del tiempo.

Anexo 2: Resumen resultados

Supuestos Macroeconómicos Escenario Base 2016-2022, Gobierno Central.

Resultados Enfoque Dinámico Endógeno

(Tasas de Variación Anuales)

Supuestos Macroeconómicos Escenario Base 2016-2022, Gobierno Central

	Déficit Primario	Crecimiento Tipo Cambio Nominal	Inflación	Variación Histórico Externo	Variación Histórico Interno	Variación Anual PIB real
2016	-2,40%	1,7%	0,77%	8,1%	0,4%	4,2%
2017	-3,0%	2,8%	2,58%	-4,8%	10,1%	3,4%
2018	-2,4%	8,4%	2%	5,0%	1,8%	2,7%
2019	-3,4%	2,9%	3%	4,6%	4,6%	3,2%
2020	-3,0%	2,9%	3%	4,6%	4,6%	3,0%
2021	-1,9%	2,9%	3%	4,6%	4,6%	3,0%
2022	-1,2%	2,9%	3%	4,6%	4,6%	3,0%

Resultados Enfoque Dinámico Endógeno

	(1+rd/(1+g)*(1+π)	((1+rx)*(1+e)/(1+g)*(1+π)	N*J	K*O	P+Q	T*n	Enfoque Dinámico Endógeno
2017	1,09	0,92	0,66	0,37	1,02	0,46	49,21%
2018	1,01	1,09	0,61	0,43	1,04	0,51	53,69%
2019	1,04	1,01	0,63	0,41	1,03	0,55	58,79%
2020	1,05	1,01	0,63	0,41	1,03	0,61	63,77%
2021	1,05	1,01	0,63	0,41	1,03	0,66	67,81%
2022	1,05	1,01	0,63	0,41	1,03	0,70	71,30%

Resumen Resultados Obtenidos Escenario de Ajuste Fiscal

Supuestos Macroeconómicos Escenario Ajuste Fiscal 2019-2022, Gobierno Central (Tasas de Variación Anuales)

Supuestos Macroeconómicos Escenario Ajuste Fiscal 2017-2021, Gobierno Central.

	Déficit Primario	Crecimiento Tipo Cambio Nominal	Inflación	Variación Histórico Externo	Variación Histórico Interno	Variación Anual PIB real
2019	-2,1%	2,9%	3,00%	4,6%	4,6%	3,2%
2020	-1,1%	2,9%	3,00%	4,6%	4,6%	3,0%
2021	-0,7%	2,9%	3,00%	4,6%	4,6%	3,0%
2022	0,0%	2,9%	3,00%	4,6%	4,6%	3,0%

Resultados Enfoque Dinámico Endógeno Ajuste Fiscal

	(1+rd/(1+g)*(1+π)	((1+rx)*(1+e)/(1+g)*(1+π)	N*J	K*O	P+Q	T*n	Indicador Dinámico Endógeno
2019	1,04	1,01	0,63	0,41	1,03	0,55	57,47%
2020	1,05	1,01	0,63	0,41	1,03	0,59	60,51%
2021	1,05	1,01	0,63	0,41	1,03	0,63	63,20%
2022	1,05	1,01	0,63	0,41	1,03	0,65	65,38%