



Costa Rica

Análisis y recomendaciones
al Proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario
de la República para el **ejercicio económico 2022**



Costa Rica

Análisis y recomendaciones
al Proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario
de la República para el **ejercicio económico 2022**



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig

Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Lourdes Molina Escalante

Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción (en orden alfabético)

Abelardo Medina Bermejo

Economista sénior, Icefi

César Melgar

Asistente de investigación, Icefi

Lourdes Molina Escalante

Economista sénior, Icefi

Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel

Asistente de comunicación

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo

Asistente de comunicación

Administración

Débora Alvarado Franco

Coordinadora de Desarrollo Institucional

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

7ª Avenida 5-45, zona 4 Edificio XPO1,

Oficinas 505 y 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Octubre de 2021

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org o info@icefi.org

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

Contenido

Resumen.....	5
Abstract	6
Siglas y acrónimos	7
1. Análisis de contexto.....	8
1.1. Contexto social.....	8
1.2. Contexto político	9
1.3. Contexto económico.....	11
2. Análisis del proyecto de presupuesto	13
2.1. Presupuesto de ingresos 2022.....	13
2.2. Presupuesto de gastos 2022.....	15
2.3. Presupuesto de egresos.....	18
2.4. El déficit fiscal esperado en 2022	22
2.5. El comportamiento de la deuda pública en 2022.....	23
3. Transparencia y participación ciudadana.....	25
4. Reflexiones finales.....	27
5. Recomendaciones	29
6. Referencias bibliográficas	30

Resumen

Costa Rica presenta un contexto en el que la pandemia continúa profundizando los problemas estructurales en materia económica, social y fiscal, todo ello en medio de una dinámica preelectoral caracterizada por la pérdida de legitimidad del sistema político y apatía ciudadana. En este contexto se discute el *Proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2022*. El contenido del proyecto de presupuesto evidencia que la única fuente de financiamiento presupuestario real son los ingresos tributarios, mismos que aún resultan insuficientes para financiar el funcionamiento del Estado. El presupuesto de gastos fue formulado a partir de la aplicación de la regla fiscal y presenta una reducción respecto al ejercicio vigente pero mantiene una tendencia creciente. El servicio de la deuda pública continúa siendo la mayor partida presupuestaria, en contraposición el proyecto de presupuesto contiene recortes que afectan sectores claves como infraestructura, ciencia y tecnología, salud y educación. Para 2022, a pesar de la contracción del gasto se espera un déficit fiscal del 6.6% y se estima que al cierre del año la deuda pública represente 73.0% del PIB. El análisis a este proyecto de presupuesto reafirma la necesidad de que se fortalezcan los esfuerzos por incrementar los ingresos fiscales, corregir el esquema de la regla fiscal, blindar las asignaciones en sectores claves como salud y educación, reestructurar la deuda pública, institucionalizar espacios de participación ciudadana para las decisiones presupuestarias y vincular la presupuestación con la planificación. Costa Rica debe avanzar en la construcción de un acuerdo fiscal integral que reconozca el rol del Estado como garante de derechos y como actor clave para la recuperación post-pandemia.

Palabras clave: *Costa Rica, proyecto de presupuesto, ingresos, gastos, deuda, déficit.*

Abstract

Costa Rica presents a context in which the pandemic continues to deepen structural problems in social, economic and fiscal matters, all in the midst of a pre-electoral dynamic characterized by the loss of legitimacy of the political system and citizen apathy. In this context, the draft budget of the Republic for fiscal year 2022 is being discussed. The content of the draft budget shows that the only real source of budgetary financing is tax revenues, which are still insufficient to finance the State. The expenditure budget was formulated based on the application of the fiscal rule and presents a reduction compared to the current year, but maintains a growing trend. The public debt service continues to be the largest budgetary line, in contrast, the draft budget contains cuts in key sectors such as infrastructure, science and technology, health and education. For 2022, despite the contraction in spending, a fiscal deficit of 6.6% is expected and the public debt will represent 73.0% of GDP. The analysis of this budgetary project reaffirms the need to strengthen efforts to increase tax revenues, correct the scheme of the fiscal rule, shield allocations in key sectors such as health and education, restructure public debt, institutionalize spaces for citizen participation and linking budgeting with planning. Costa Rica must advance in the construction of a comprehensive fiscal agreement that recognizes the role of the State as a guarantor of rights and as a key actor for the post-pandemic recovery.

Key words: *Costa Rica, draft budget, revenues, expenditure, debt, deficit.*

Siglas y acrónimos

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MCTT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MEP	Ministerio de Educación Pública
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía
MH	Ministerio de Hacienda
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
OPN	Observatorio de la Política Nacional
PAC	Partido Acción Ciudadana
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PNDI	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCR	Universidad de Costa Rica

1. Análisis de contexto

1.1. Contexto social: más pobreza, más desigualdad social y mayores retos para el sistema educativo

En Costa Rica, la pandemia por covid-19 se ha traducido en más de 546,000 casos confirmados y 6,698 personas fallecidas.¹ Durante 2021 se han observado dos olas de contagio que alcanzaron sus picos en los meses de mayo y septiembre; lo que ha provocado presiones sobre el sistema hospitalario del país: desde mayo el nivel de ocupación se mantiene por encima de la capacidad óptima de 359 espacios de cuidados intensivos (Ministerio de Salud, 2021). En materia de vacunación contra el covid-19, Costa Rica inició este proceso a finales de 2020 y, a la fecha, reporta que el 44.4% de su población, 2.3 millones de personas,² ha completado su esquema de inmunización (CCSS, 2021).

Los impactos de la pandemia no se han reducido al ámbito sanitario. Al igual que en el resto del mundo, Costa Rica durante 2020 implementó medidas de confinamiento como parte de su estrategia para contener y evitar contagios, esto ha tenido consecuencias tanto económicas como sociales. Uno de las consecuencias más evidentes es la profundización de los desafíos sociales estructurales del país: la desigualdad y la pobreza.

En cuanto a la desigualdad, desde 2011 el coeficiente de Gini, por hogares y por personas, ha mantenido valores por encima del 0.50 a nivel nacional. A julio de 2020, en ambos casos, el coeficiente había aumentado en un 0.6% respecto al mismo mes de 2019 (INEC, 2021). El comportamiento de los indicadores de pobreza también presenta la misma tendencia: entre julio de 2019 y julio de 2020 el porcentaje de hogares pobres aumentó de 21.0% a 26.2%, es decir, alrededor de 84,000 hogares cayeron en situación de pobreza luego del inicio de la pandemia, esta situación afectó en mayor medida a los hogares de la zona urbana, donde la tasa de pobreza se incrementó, al pasar de 19.8% a 26.4% (INEC, 2021a). El incremento de los niveles de pobreza es una consecuencia directa de la reducción en los ingresos promedio de los hogares a nivel nacional en un 12.2%, esta reducción afectó más a los hogares de los quintiles II y III, en un orden de 17.8% y 16.2%, respectivamente (INEC, 2021b).

Uno de los sectores a los que la pandemia afectó directamente es el educativo, el cual desde antes se enfrentaba a rezagos históricos. Las medidas de confinamiento implicaron la suspensión de las clases presenciales, ante lo cual las autoridades educativas se vieron forzadas a realizar esfuerzos compensatorios de educación a distancia, que pusieron en evidencia las « [...] desigualdades preexistentes en el acceso a la educación a distancia: entre la educación pública y la educación privada, entre las regiones de mayor o menor desarrollo económico relativo y, especialmente, entre el diferenciado acceso a internet según el nivel socioeconómico de las familias [...]» (Ruíz, 2020). Uno de cada cinco estudiantes en la educación formal carece de computadora en su hogar, lo que limitó el goce de su

¹ Datos al 11 de octubre de 2021 reportados por el Ministerio de Salud.

² Datos al 4 de octubre de 2021 reportados por la CCSS.

derecho a la educación; el 3.0% de los hogares costarricenses experimentaron hacinamiento tecnológico, ya que varios miembros del hogar deben compartir el acceso a dispositivos electrónicos; además, el acceso a una conexión de internet de buena calidad fue una limitante ante la virtualización educativa, este desafío además tiene un alto componente de desigualdad geográfica, mientras que, en la Región Central, cerca del 64.0% de la población de 5 a 18 años que asiste a la educación formal cuenta con una conexión de calidad (con fibra óptica o cable coaxial); en regiones como la Brunca, Huetar Caribe, y Huetar Norte, entre el 49.0% y el 54.0%, la conectividad depende de una línea telefónica celular. Como consecuencia de este fenómeno de exclusión educativa, las juventudes rurales tienen mayor probabilidad de caer en situación de pobreza en los próximos 15 años (Programa Estado de la Nación, 2021). La nueva modalidad educativa ha modificado la dinámica de los cuidados dentro de los hogares, pues las personas cuidadoras, en su mayoría mujeres, han tenido que desempeñar nuevos roles y tareas relacionadas con el acompañamiento a los niños y niñas para conectarse a los equipos o plataformas tecnológicas, la supervisión y seguimiento de tareas y atención en clases (INAMU, 2020).

1.2. Contexto político: avanza el proceso electoral en medio de una crisis de representación y legitimidad de los partidos

El contexto político costarricense en el año en curso se caracteriza por una dinámica preelectoral: el próximo 6 de febrero de 2022 se realizarán las elecciones presidenciales y legislativas. El período preelectoral ha puesto nuevamente en evidencia las trayectorias y tendencias electorales del presente siglo: alta fragmentación partidaria, débil simpatía y cercanía con los partidos políticos, apatía del electorado y volatilidad e incertidumbre en las preferencias electorales. Esto se ve reflejado en los más de 28 partidos políticos registrados en el Tribunal Supremo Electoral (TSE) que aspiran competir en la campaña, la mayor cantidad de agrupaciones políticas participantes en una campaña durante los últimos 70 años. Del total de partidos el 57.1% solo ha participado en una elección o 2022 será su primera aparición (CIEP, 2021).

De los partidos políticos con aspiraciones a participar en la contienda electoral tres (PLN, PUSC, PAC) realizaron ejercicios de elecciones primarias bajo la modalidad de participación abierta de toda la ciudadanía habilitada para votar. Los procesos internos de estos partidos no solo pusieron a prueba su capacidad organizativa, especialmente en medio de la pandemia, sino también fue una oportunidad para medir la efectividad de la convocatoria y la logística de movilización del voto de cada agrupación. Sin embargo, estos procesos también representan un riesgo: las consecuencias disociadoras o separatistas de los sectores derrotados, lo cual puede debilitar la institucionalidad de cada partido. Por ejemplo, [...] el PLN ya sufrió la separación del segundo lugar de su primaria y de un grupo de antiguos dirigentes que ahora se postulan bajo otra divisa. El PUSC, aún no termina de articular internamente a las dirigencias de sus dos actuales diputados y ex precandidatos, desatando agrias disputas para la designación y ratificación de candidaturas a la Asamblea Legislativa. Y el PAC, demoró casi dos semanas en contabilizar

apenas algo más de 10 mil votos para anunciar el resultado final de sus primarias, en medio de diarias acusaciones de presuntas irregularidades [...] (OPN, 2021). Estos y el resto de partidos políticos, de cara a las elecciones, se enfrentan a los desafíos de recuperar e incrementar simpatizantes que se traduzcan en votos válidos; hacer frente a la volatilidad de la intención de voto; ganar legitimidad ante una ciudadanía cansada de los políticos y la política; y, gestionar la coyuntura de las semanas previas a las elecciones.

La pérdida de legitimidad por la crisis de representación del sistema de partidos políticos también se ve reflejada en el poder legislativo. Durante el actual periodo, 5 de 7 partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa experimentaron salidas de diputaciones y actualmente 12 diputados y diputadas se han declarado independientes de cualquier fracción legislativa.

Durante el 2021, la agenda política costarricense también ha sido marcada por los escándalos de corrupción, particularmente por el llamado «caso Cochinilla», en el cual se presume que el CONAVI realizó pagos irregulares a empresas privadas por obras viales y ocultó posibles errores de en la construcción de dichas obras (OPN, 2021a). Como parte de las investigaciones vinculadas a este caso, el Organismo de Investigación Judicial y la Fiscalía General de la República allanaron una serie de instituciones públicas: Casa Presidencial, el MOPT, el CONAVI; y, a dos de las mayores empresas constructoras del país (CIEP, 2021). El caso ha experimentado una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación y su conocimiento público abona al proceso de pérdida de legitimidad que también está sufriendo la institucionalidad pública.

Otro elemento relevante en el ámbito político ha sido la concreción, en el mes de marzo, de un Acuerdo de Servicio Ampliado con el FMI de 36 meses por un monto de USD 1,778.0 millones. El acuerdo fue aprobado por la Asamblea Legislativa durante el mes de julio. El objetivo del mismo es generar un superávit primario de 1.0% del PIB en el 2023, y reducir la deuda pública hasta un 50.0% del PIB para 2035. Para alcanzar esas metas, Costa Rica se comprometió a implementar una hoja de ruta para el ajuste fiscal que implica la aprobación de diferentes iniciativas de ley vinculadas con impuestos a las casas de lujo, renta global, empleo público, entre otras; estas medidas dejan por fuera acuerdos alcanzados en el marco de las mesas de diálogo multisectorial establecidas a raíz de las protestas en rechazo al acuerdo que se observaron a finales de 2020. El punto de divergencia más grande es lo que se refiere a la iniciativa de ley de empleo público, con la cual el Ejecutivo busca reorganizar las escalas salariales, reducir pluses y ahorrar hasta un 0.81 % del PIB a partir del 2023, este proyecto ha sido rechazado por diversos sectores, particularmente por los sindicatos de trabajadores públicos (OPN, 2021b). La iniciativa fue aprobada en el mes de junio, pero en agosto la Sala IV determinó la existencia de 35 inconstitucionalidades en su contenido, por lo que la Asamblea Legislativa debe corregirlas; si este proceso se logra concretar, esta sería la primera iniciativa de la hoja de ruta del acuerdo con el FMI en ser aprobada (Díaz, 2021). Este es un ejemplo claro de cómo la dinámica legislativa puede determinar la implementación del resto de proyectos a los que Costa Rica se comprometió en el marco del Acuerdo de Servicio Ampliado.

1.3. Contexto económico: una recuperación afectada por desequilibrios fiscales y comerciales

El proyecto de presupuesto de Costa Rica para el ejercicio fiscal 2022, se presenta a la Asamblea Legislativa como parte del proceso de ajuste fiscal emprendido por el Gobierno en turno, y reconoce, en su exposición de motivos, que la situación fiscal del país es sumamente compleja y que de alguna forma refleja los desequilibrios en la administración pública, provocados tanto por las grandes crisis de 2009 y 2020, como por la desconexión entre la actividad económica y la recaudación de impuestos, derivada, entre otros aspectos, de la persistencia de filtraciones tributarias que han reducido la capacidad efectiva del Estado para atender las demandas de gasto en el país manteniendo la sostenibilidad fiscal.

La situación fiscal costarricense, a pesar de la implementación de una regla fiscal en 2017, de la aprobación de una reforma tributaria en 2018, que implicó, entre otras cosas, la transformación del Impuesto General Sobre Ventas en un Impuesto al Valor Agregado, no ha mejorado, y su principal manifestación ha sido la continua acumulación de déficits fiscales y de deuda, que amenazan la estabilidad económica del país y la posibilidad de un repunte económico efectivo de mediano y largo plazo.

El proyecto de presupuesto para 2022, luego de iniciar con la recuperación de la actividad económica en 2021 (estimación de crecimiento de 3.9%) posterior a la caída de 4.1% reportada en 2020 como resultado de la pandemia de covid-19, descansa en el supuesto del crecimiento de la actividad económica por 3.7%, ligeramente por encima del 3.5% que estima el FMI como potencial de crecimiento (FMI, 2021), pero que responde aún al rebote económico derivado de la apertura turística y comercial internacional. Dicha dinámica económica, sin embargo, y a pesar de múltiples esfuerzos por reducir el gasto público, no es suficiente para detener el creciente nivel de deuda pública.

De acuerdo al último *Informe mensual de coyuntura económica*, emitido en septiembre de 2021 por el Banco Central de Costa Rica, el crecimiento interanual de julio de 2021 alcanzó 10.0%, mientras que el incremento trimestral anualizado reportó 13.7%. De acuerdo al informe, al analizar la tendencia ciclo de la actividad económica, la misma habría alcanzado en julio de 2021 en esencia el mismo nivel previo a la pandemia, reportando un aumento de 0.5% respecto a febrero de 2020, lo que denota con claridad que, conforme dichas cifras, al menos la producción de Costa Rica, a espera de lo que suceda en los meses siguientes, habría perdido cerca de diez y siete meses de crecimiento, que obviamente tuvieron impacto sobre la situación de las finanzas públicas y el bienestar de la población. El *Informe* destaca que la actividad agropecuaria creció 5.4%, mientras la industria manufacturera lo hizo en 17.2%, el comercio en 17.2%, mientras que la construcción, afectada por la contracción de las obras con destino público, se redujo en 2.7%.

En forma complementaria, el BCCR informó que la inflación se ha mantenido sumamente controlada, al extremo que a agosto de 2021 se estima que alcanzó 1.7% de crecimiento, muy por debajo del rango de tolerancia establecido como meta (3.0% con una desviación de 1.0%). Dicho comportamiento, conforme las autoridades monetarias, se explica por la existencia de presiones desinflacionarias producidas entre otros fenómenos, por la brecha negativa del producto, un alto nivel de desempleo, muy bajo crecimiento del crédito al sector privado y bajas expectativas de inflación por los agentes económicos. La estabilidad en materia de precios, lamentablemente no se trasladó al mercado cambiario, en donde, a pesar de la intervención del Banco Central, el tipo de cambio tendió al alza, registrando adicionalmente una mayor volatilidad; sin embargo, la trayectoria de la depreciación parece haberse suavizado a partir de mayo de 2021, cuando se reportó una variación interanual del 8.0%, hasta alcanzar únicamente 4.6% en agosto de 2021, esperando que las presiones cambiarias mengüen antes del cierre del presente año fiscal. Por su parte, la depreciación cambiaria permitió el aumento del índice del tipo de cambio real que podría ser una señal de mejora en la competitividad de las exportaciones.

Finalmente, en materia de comercio exterior, el país acumuló un déficit en la balanza comercial equivalente al 3.1% del PIB, por encima del 2.8% registrado en el mismo período de 2020. Este incremento se produce como consecuencia del aumento de las importaciones por el orden del 23.7% respecto al año anterior, que anularon el efecto del muy buen aumento del 26.6% reportado en las exportaciones. La razón principal del aumento del valor de las importaciones es el incremento de la factura petrolera (54.8%), así como de algunos insumos relacionados con la industria de plástico, metalurgia, química (29.4% de aumento) y de algunos bienes de capital y de consumo. Por su parte, las exportaciones mejoraron como resultado de una mayor demanda de productos manufacturados, especialmente de equipo e implementos médicos, concentrados de aguas gaseosas, cables eléctricos, barras de acero, llantas, aceite de palma y piña.

Tabla 1. Costa Rica: comportamiento de las principales variables macroeconómicas utilizadas en el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado, período 2017-2022.

Concepto	Tasa de variación relativa interanual						Historia
	2017	2018	2019	2020	2021 est.	2022 pres.	
PIB nominal	7.1	4.9	4.5	-3.9	5.6	5.6	
PIB real	4.2	2.6	2.3	-4.1	3.9	3.7	
Inflación	2.6	2.0	1.5	0.9	1.9	1.4	
Importaciones CIF	4.4	4.2	-3.2	-6.2	18.9	7.1	
Exportaciones FOB	6.9	6.1	1.6	5.2	20.4	6.2	
Tipo de cambio	2.7	6.8	-5.7	7.1	0.2	-0.3	

Fuente: Icefi con base a información oficial.

2. Análisis del proyecto de presupuesto

2.1. Presupuesto de ingresos 2022

El presupuesto de ingresos para 2022 asciende a €11,506.1 millardos, de los cuales €6,077.4 millardos provendrán de ingresos regulares del Estado, mientras que los restantes €5,428.7 millardos, corresponderán a endeudamiento bruto; esto significa que para 2022, Costa Rica financiará con recursos ajenos el 47.2% de su presupuesto, mientras que solo el 52.8% provendrá de recursos propios del Estado.

En lo referente a los ingresos corrientes, el presupuesto 2022 sugiere, en una recuperación a la senda de la normalidad luego de los mayores efectos económicos y sociales de la pandemia del covid-19, un exiguo aumento del 2.5% respecto de los ingresos estimados por el Icefi para el cierre de 2021; además, contempla que el 89.1% de los mismos procederán de ingresos tributarios, 10.8% de ingresos no tributarios y apenas el 0.1% de ingresos de capital. Siendo los ingresos tributarios la única fuente orgánica de financiamiento del presupuesto de Costa Rica, reviste particular importancia la evaluación de los resultados del comportamiento de estos, luego de la reforma tributaria impulsada en 2018, pero que ha tenido una implementación y resultados irregulares tras la crisis sanitaria mundial.

La recaudación tributaria estimada en el presupuesto de 2022 es de €5,417.2 millardos, 18.8% superior a lo considerado en el presupuesto vigente para 2021 y apenas 2.5% por encima de la estimación de cierre realizada por el Icefi para 2021.

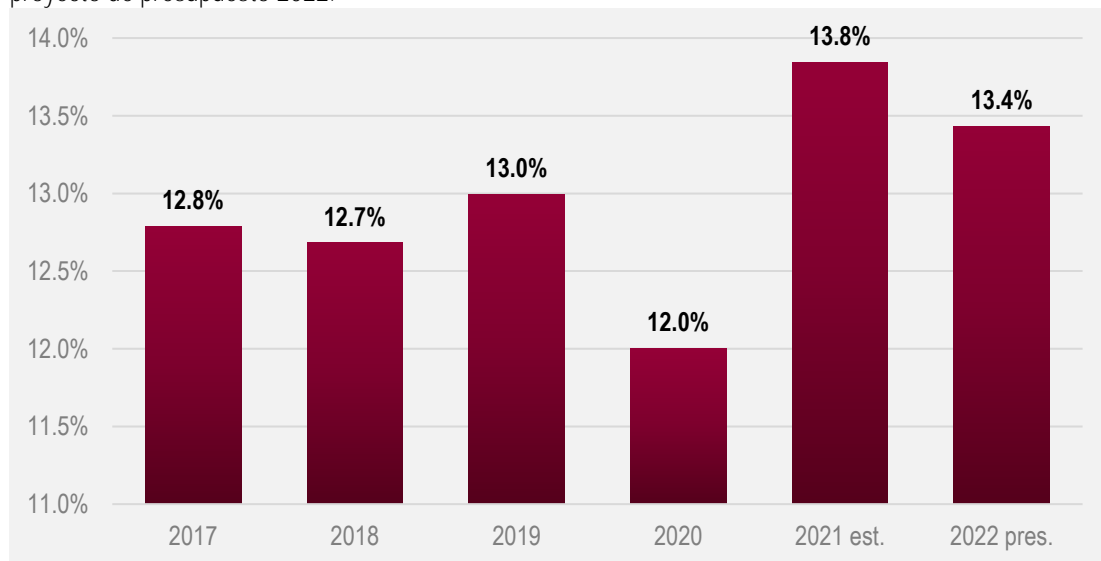
La trayectoria de la carga tributaria del país ha sido sumamente irregular en los últimos años, pese a la implementación de la reforma tributaria que incluyó la transformación del Impuesto General Sobre Ventas en Impuesto al Valor Agregado y la inclusión dentro de la base gravable a un número significativo de los servicios que se encontraban al margen del pago de impuestos, tanto por la incertidumbre que la misma reforma provocó y por cierta asimetría en la generalidad de la vigencia de la Ley, como por la crisis sanitaria de 2020 que implicó, entre otras cosas, la aplicación de alivios fiscales a algunos contribuyentes que afectaron el cumplimiento del IVA y del ISR, la drástica caída de los precios internacionales de los combustibles y la contracción en la actividad económica. Así, la carga tributaria que en 2019 concluyó en 13.0% del PIB declinó drásticamente hasta 12.0% en 2020.

La recuperación económica, los precios internacionales de los combustibles, que tienen particular importancia en la determinación de los ingresos tributarios de Costa Rica, así como la aplicación general de la reforma tributaria y la normalización de los cobros a los grupos empresariales, se estima que producirá un crecimiento significativo de los ingresos tributarios, hasta alcanzar como mínimo el 13.8%

del PIB en 2021, conforme estimación de Icefi. Si la trayectoria actual, especialmente en materia del IVA, como del ISR de personas jurídicas, mantuviera el mismo repunte que los meses previos, la carga tributaria incluso podría alcanzar valores entre el 14.0% y 14.1%, inusual y extraordinario para la historia reciente del país, pero razonable, debido a la contracción económica del año anterior.

Lamentablemente, el presupuesto, siguiendo el patrón de conservadurismo que ha denotado en los últimos años, asociado al acomodo para el cumplimiento de los estándares definidos por la aplicación de la regla fiscal, estima que la carga tributaria se reducirá nuevamente en 2022 hasta 13.4%, lo que resulta cuestionable en un proceso de ajuste fiscal como el costarricense, ya que las autoridades hacendarias deberían procurar mantener, como mínimo, la carga tributaria constante, como consecuencia de la elevación de los ingresos públicos al mismo ritmo –también mínimo– de la actividad económica. De allí que se considera que la carga tributaria del presupuesto 2022 se encuentra subestimada entre 0.4% y 0.6% del PIB.

Gráfico 1. Costa Rica: comportamiento de la carga tributaria ejecutada 2017-2020, estimada 2021 y proyecto de presupuesto 2022.



Fuente: Icefi con base a información oficial. 2021 estimación de Icefi.

La subestimación anteriormente comentada, se muestra con mayor intensidad en el cumplimiento del impuesto sobre ingresos y utilidades a personas jurídicas, que denota cierta contracción (5.8%) respecto al valor estimado de cierre por Icefi para 2021. Esto podría explicarse solo si las perspectivas de la variación interanual de la actividad económica 2022/2021 fueran más preocupantes que las de 2021/2020, dado a que este impuesto, en esencia, se cobra con rezago interanual. Esto, conforme las cifras macroeconómicas, no está sucediendo por lo que existe una aparente subestimación del valor considerado en el proyecto de presupuesto.

Desde que el Ministerio de Hacienda dio a conocer un estudio conjunto con el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (2018), que contempló la estimación del incumplimiento en el ISR en Costa para 2015 (59.6% del potencial), no existen nuevos cálculos que denoten mejores resultados en la tarea recaudatoria de este impuesto, ni tampoco planes específicos para el efecto, por lo que la aparente subestimación de la recaudación de este impuesto parece ser una señal inapropiada para la moral tributaria de los contribuyentes. Para avanzar decididamente en la recuperación fiscal de Costa Rica, no es suficiente, ni apropiado, utilizar como camino exclusivo la contracción del gasto, dado que además de restringir la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones constitucionales y consecuentemente mermar el bienestar de la población, ocasiona una reducción en el impulso fiscal sobre la actividad económica, por ello, el Ministerio de Hacienda debe realizar todos los esfuerzos necesarios para mejorar la recaudación tributaria, lo que empieza por actualizar los niveles de evasión y elusión en el pago de impuestos.

La recaudación del país, luego de la recuperación de los precios internacionales del petróleo, la productividad aparente del IVA, que podrá evaluarse de forma más apropiada a partir de 2021 por su vigencia general, reporta una mejora hasta ubicarse cerca del 42.7% del potencial, que si bien es cierto todavía se encuentra por debajo de la experiencia centroamericana, producto de la gran cantidad de filtraciones vigentes en la legislación tributaria nacional, sí es una mejora sobre los valores cercanos al 36.0% que se reportaban cuando estaba en vigencia el IGV.

Finalmente, y aun cuando a diferencia de lo que sucedió con la filtración de los *Panama Papers*, cuando empresarios y funcionarios costarricenses aparecían en los primeros lugares en el manejo de *off-shores* asociadas a guardidas fiscales, la reciente investigación periodística denominada *Pandora Papers* vuelve a hacer necesario que las autoridades fiscales impulsen la discusión en torno a la implementación de un sistema fiscal que contemple no solo criterios de globalidad de renta, sino el principio de renta mundial, para incrementar los ingresos fiscales del país.

2.2. Presupuesto de gastos 2022

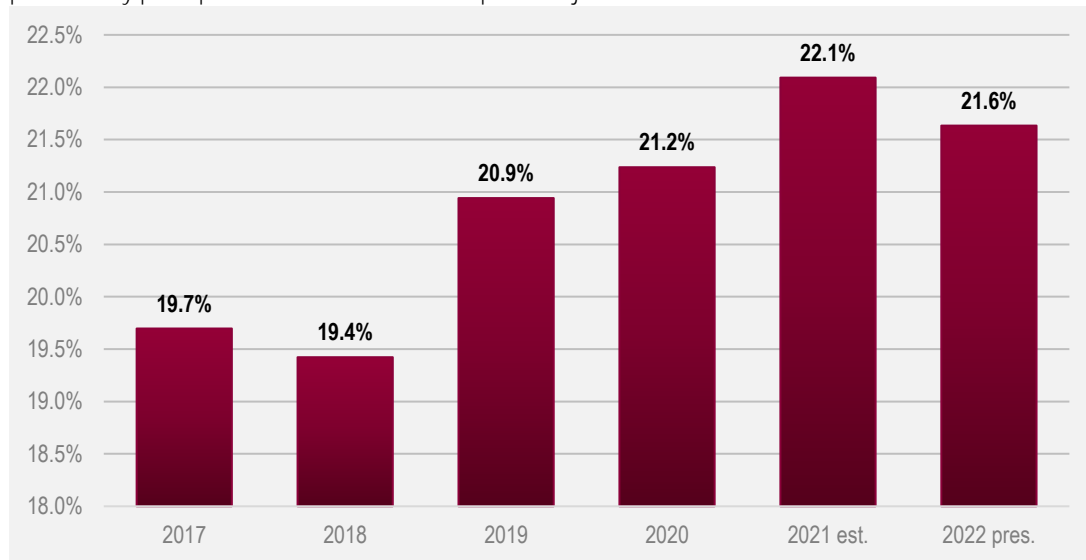
Por el lado de los gastos, el proyecto de Presupuesto, excluyendo el monto destinado a las amortizaciones de deuda, contempla la asignación de gastos por ₡8,725.2 millardos, equivalentes al 21.6% del PIB, y superior en 0.5% al monto considerado en el presupuesto vigente para 2021, pero inferior en 3.4% respecto a la estimación de cierre realizada por el Icefi para el presente año, que utiliza el comportamiento actual y estacional del Gobierno y que implicará un tamaño del Gobierno equivalente al 22.1% del PIB.

Conforme los datos del Banco Central, el crecimiento medio del PIB nominal para el período 2017-2020 (los cuatro años previos al año de formulación del presupuesto) alcanza 3.2%, mientras que el saldo de

la deuda respecto del PIB para el período previo (2020) sobrepasa el 60.0%, de allí que la regla fiscal establece que el incremento máximo del gasto total planificado deberá ser del 65.0% del 3.2% medio del crecimiento del PIB, esto es 2.1%. Conforme las estimaciones del Ministerio de Hacienda es del 1.96%, debido a que utiliza como referencia montos no ajustados del PIB. Dado a que el presupuesto vigente para 2021 es de €8,682.5 millardos, la regla fiscal establece que el presupuesto para 2022 no debería reportar un monto por encima de €8,864.9 millardos: si el cálculo se realiza con el presupuesto original aprobado por la Asamblea, el presupuesto no podría encontrarse por encima de €8,748.8 millardos, por lo que el presupuesto presentado cumple los estándares establecidos por la regla fiscal.

De esa manera, la propuesta del presupuesto, formulada a partir de la aplicación de los criterios de regla fiscal, produce una ligera reducción en el tamaño del gasto público respecto de lo estimado de cierre para el ejercicio vigente, sin embargo, sí continúa reportando un incremento al considerar la trayectoria registrada en 2019 y 2020, lo que denota que la vigencia de la regla fiscal no ha impedido el crecimiento del gasto.

Gráfico 2. Costa Rica: trayectoria del gasto público ejecutado período 2017-2020, estimación de cierre para 2021 y presupuesto 2022. Cifras como porcentaje del PIB.



Fuente: Icefi con base a información oficial.

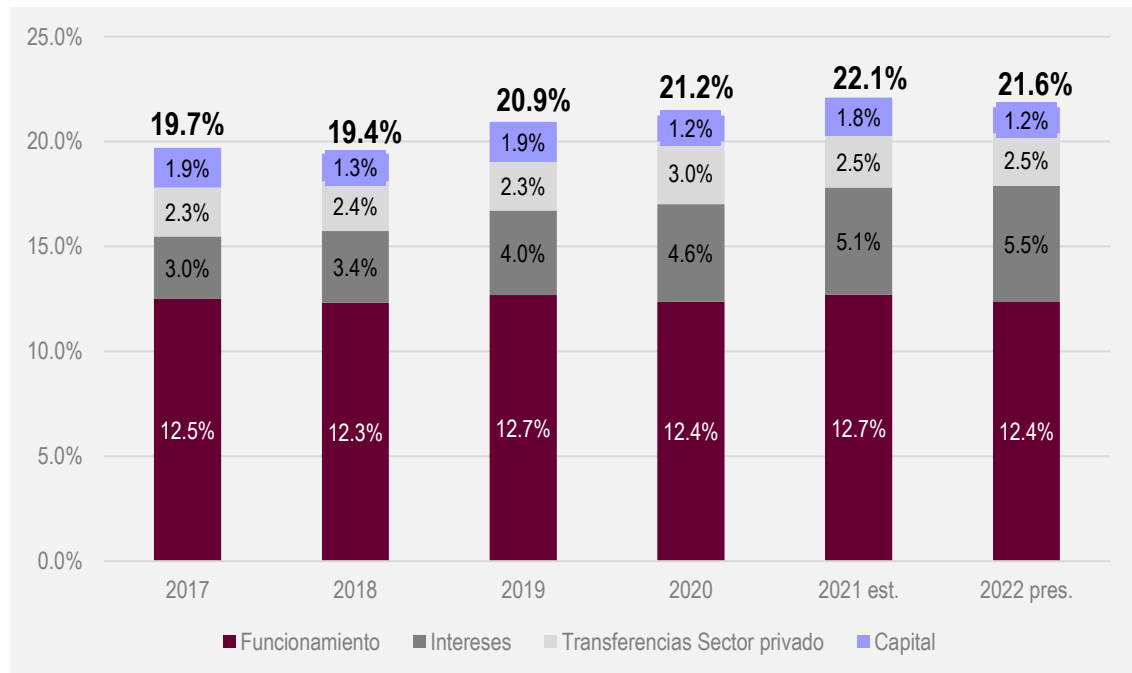
Según el proyecto de presupuesto para 2022, los gastos corrientes alcanzan €8,218.5 millardos, equivalentes al 94.2% del gasto total presupuestado, y reportan un crecimiento del 6.3% respecto a lo considerado por Icefi en sus estimaciones de cierre para 2021, aunque solo del 1.0% respecto a lo planificado en el presupuesto vigente para 2021.

Dentro de los gastos corrientes ocupa un papel preponderante la atención al pago de los intereses de la deuda que contempla para 2022 la asignación de €2,216.3 millardos, 4.1% por encima de lo considerado

en el presupuesto vigente para 2021, pero 13.7% por encima de lo estimado por Icefi como cierre para el ejercicio fiscal actual. De allí que si a los gastos corrientes, se les resta lo correspondiente a los intereses para el pago de la deuda —lo que podría llamarse el gasto primario—, se tiene que las erogaciones para el funcionamiento general del aparato público de Costa Rica, reportan una asignación en 2022 de €6,002.2 millardos, 0.1% por debajo de lo previsto en el presupuesto vigente para 2021, pero 3.8% por arriba de lo estimado por Icefi para el cierre del ejercicio fiscal 2021. En consecuencia, los datos muestran que los esfuerzos de austeridad que aparentemente debieran producirse por la vigencia de la regla fiscal, no reciben continuidad en el mediano plazo, dado a que la formulación presupuestaria no toma en consideración lo efectivamente ejecutado en un período, sino lo presupuestado, produciendo tanto que el Gobierno durante el año fiscal tenga la posibilidad de argumentar un proceso de austeridad, y al año siguiente la atención de la regla fiscal, sin detener efectivamente el tamaño del déficit fiscal y de la acumulación de la deuda.

Los gastos de capital continuarán reportando una contracción al plantearse una asignación de €501.4 millardos, 7.1% por debajo de lo considerado en el presupuesto vigente para 2021, aunque 12.9% por encima de lo ejecutado en 2020. La información denota que los gastos de capital planificados, y que representan el 1.2% del PIB, son una de las variables más utilizadas para el ajuste presupuestario producido por la aplicación de la regla fiscal.

Gráfico 3. Costa Rica: Composición de la ejecución del gasto público, período 2017-2020, estimación para 2021 y proyecto de presupuesto para 2022. Cifras como porcentaje del PIB..



Fuente: Icefi con base a información oficial.

2.3. Presupuesto de egresos

En lo referente al presupuesto de egresos —el presupuesto total incluyendo el pago de las amortizaciones de la deuda— y basados en la clasificación de acuerdo a las funciones del Estado, se encuentra que el rubro que demanda una mayor cantidad de recursos al Gobierno es la atención al servicio de la deuda que ocupa el 43.4% del monto total presupuestado para 2022. Le sigue en orden de importancia el rubro de educación, que absorberá el 22.3% del presupuesto para el próximo período fiscal, fuertemente declinante en importancia respecto de lo reportado en períodos previos.

El tercer rubro que mayores recursos absorbe del presupuesto es la atención a los aspectos ambientales y sociales con el 15.8% del total, y también por debajo de lo experimentado en los períodos previos; mientras que el orden público y la seguridad utilizará el 8.2% de los recursos previstos para el siguiente ejercicio fiscal, ligeramente por encima de lo planteado en 2021. Como podrá observarse en la tabla 2, el presupuesto, como consecuencia del aumento del tamaño del servicio de la deuda, prácticamente contempla una reducción en la importancia del resto de rubros, lo que denota que ante el control general de gastos que impone la regla fiscal y los valores crecientes del servicio de la deuda, los efectos de la austeridad se manifiestan primariamente en la reducción de la importancia de las asignaciones para la mejora en el bienestar de la población.

Tabla 2. Costa Rica: clasificación funcional del gasto, como porcentajes del total. Período 2017-2020 observado; presupuesto vigente 2021, y proyecto de presupuesto 2022.

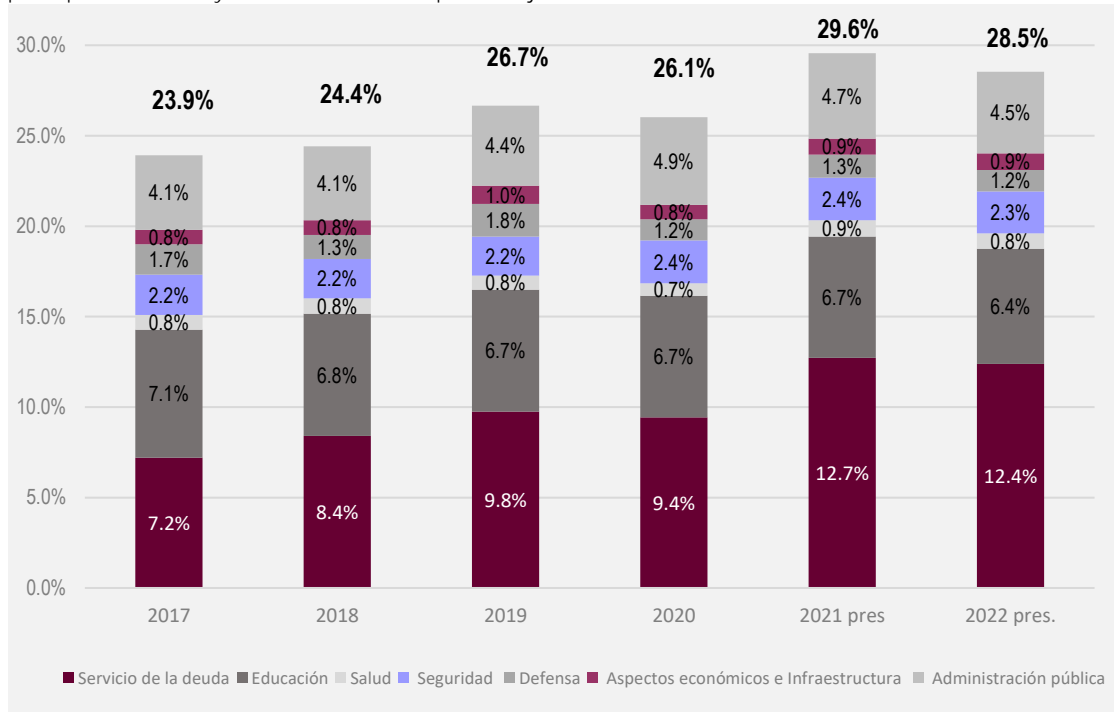
Concepto	2017	2018	2019	2020	2021 pres.	2022 pres.
Amortización deuda	17.7%	20.5%	21.5%	18.4%	24.4%	24.2%
Intereses deuda	12.4%	14.0%	15.1%	17.9%	17.5%	19.3%
Educación	29.6%	27.7%	25.3%	25.8%	23.5%	22.3%
Salud	3.4%	3.4%	2.9%	2.6%	3.3%	3.0%
Seguridad	9.3%	8.9%	8.1%	9.1%	7.7%	8.2%
Aspectos económicos e Infraestructura	7.1%	5.5%	6.8%	4.5%	4.7%	4.1%
Administración pública y otros	3.3%	3.3%	3.8%	3.0%	2.8%	3.2%
Aspectos ambientales y sociales	17.2%	16.8%	16.6%	18.6%	16.1%	15.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Icefi con base a información oficial.

El presupuesto programado para 2022 contiene un alto porcentaje de recursos destinado al pago de obligaciones referentes a la deuda pública, que representarían el 12.4% del PIB estimado, y que aunque por debajo del 12.7% considerado en 2021, todavía está muy por encima del 9.4% y 9.8% del PIB reportado en 2020 y 2019, respectivamente. Por su parte, el rubro de educación, segundo en importancia, reporta una contracción del peso en términos del PIB; para 2022 se espera una disminución de su tamaño respecto del PIB al 6.4%, por debajo del 6.7% planificado en el presupuesto para 2021 y ejecutado en los años 2019 y 2020; lo anterior implica que dentro de la implementación del proceso de austeridad, parece ser que el rubro de educación es uno de los favoritos de las autoridades.

El otro rubro que plantea una contracción en la asignación, es el relacionado con la administración pública, que denota una disminución hasta el 4.5% del PIB, por debajo del 4.7% planificado para 2021 y del 4.9% ejecutado en 2020, lo que podría ser una complicación en el largo plazo, si la reducción de dichas asignaciones se ha aplicado al mantenimiento de los bienes y servicios públicos.

Gráfica 4. Gráfica 4. Costa Rica: Clasificación funcional del gasto. Período 2017-2020 observado, y presupuestos 2021 y 2022. Cifras como porcentaje del PIB.



Fuente: Icefi con base a información oficial.

Al analizar el proyecto de presupuesto 2022 por entidad, se puede observar que todas las instituciones, a excepción del Ministerio de Gobernación y Policía y el Tribunal Supremo Electoral (TSE), experimenta una caída respecto al presupuesto vigente a septiembre de 2021. La reducción más significativa en el proyecto de presupuesto para 2022 se observa para el Ministerio de Comercio Exterior, cuya asignación

pasaría del 0.18% del PIB vigente en 2019 a un 0.02% (una disminución de 88.6%), que se explica porque para el próximo año no se están considerando los recursos del contrato de préstamo No.3488/OC-CR con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con los que se contó en 2021 para financiar el Programa de Integración Fronteriza.

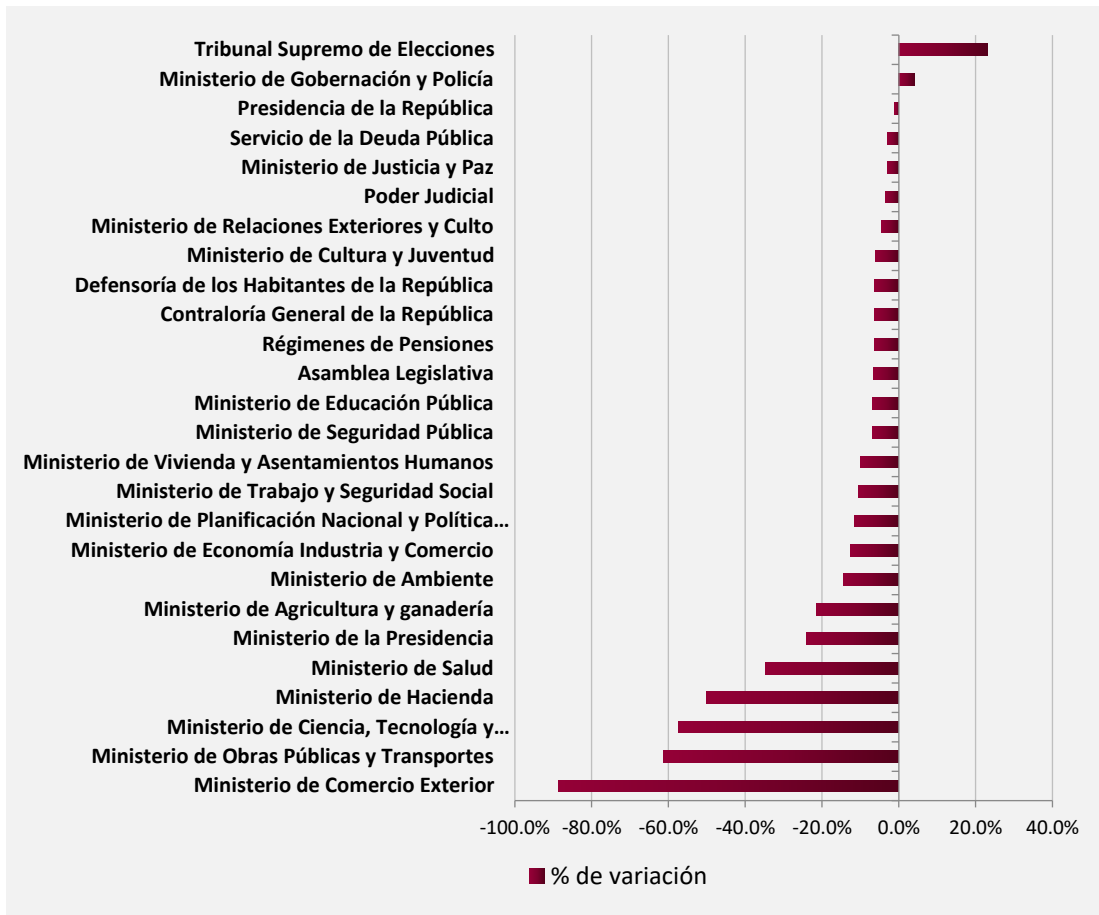
El Ministerio de Obras Públicas y Transporte es la segunda institución con un mayor recorte, 61.3%, su asignación presupuestaria para 2022 representará 1.0% del PIB, mientras que para el proyecto vigente representa 2.6% del PIB. Esta caída se debe a reducciones significativas en las asignaciones a los programas de: Atención de Infraestructura Vial, en un 76.2%; Transporte Terrestre, en un 16.1%; y, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), en un 57.3%.

Otras variaciones significativas se presentan en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MCTT) y en el Ministerio de Hacienda (MH), que verán reducidas sus asignaciones en 57.3% y 50.0%, respectivamente. En el caso del MCTT, la reducción de su presupuesto se explica por la no inclusión del Programa De Innovación y Capital Humano para la Competitividad; mientras que en el caso del MH, no se consideran asignaciones para el programa Hacienda Digital para el Bicentenario, que para 2021 representan el 47.4% del presupuesto vigente de dicha institución.

Las reducciones en materia de infraestructura como en ciencia y tecnología en el proyecto de presupuesto 2022 provocan preocupación porque dicha tendencia ha sido recurrente en los últimos años, lo que puede limitar el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos para estos dos elementos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP).

Las reducciones en el presupuesto, también se observan en otras áreas estratégicas tanto para el cumplimiento de metas de desarrollo como para la garantía de los derechos de las personas: salud y educación. En el caso del Ministerio de Salud si bien una gran parte de la reducción se explica porque en 2021 se realizaron transferencias corrientes al Fondo Nacional de Emergencias para la compra de vacunas y a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en concepto de amortización de deuda, así como transferencias de capital al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) provenientes de diferentes préstamos; para 2022 la mayoría de programas presupuestarios (Gestión Intrainstitucional, Rectoría de la Salud, Provisión de servicios de Salud, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Consejo Nacional de Investigación en Salud) de esa cartera estatal sufre recortes en sus asignaciones, lo que puede resultar contraproducente para un sistema de salud que debe ser fortalecido, en especial en el contexto de la pandemia.

Gráfica 5. Costa Rica: variaciones relativas y asignaciones por entidad del proyecto de presupuesto 2022 respecto al presupuesto vigente de 2021.



Fuente: Icefi con base en información oficial.

En materia educativa, el Proyecto de Presupuesto 2022 contempla una caída en la asignación del Ministerio de Educación Pública (MEP) respecto al presupuesto vigente a septiembre de 2021, de 6.8% a 6.4% del PIB; esto aumenta la brecha frente a la asignación del 8% del PIB establecida en el artículo 78 de la Constitución Política y cuyo cumplimiento fue una de las promesas electorales del PAC en su plan de gobierno Creer y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso país. Dentro del MEP el programa presupuestario que sufre una mayor reducción (73.1%) es el de Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativos. Adicionalmente, el programa que representa más del 60.0% del presupuesto dicho ministerio, Implementación de la Política Educativa, ve reducidas sus asignaciones en un 2.7%; mientras que el programa de Fondo Nacional de Becas, que aunque solo representa el 0.08% del presupuesto educativo, no tiene recursos asignados para el 2022. Estas últimos dos programas, a pesar de tener diferente relevancia dentro del presupuesto institucional, sí que resultan estratégicos para que el Estado tenga la capacidad de garantizar el derecho a la educación de la población costarricense.

Solo dos instituciones presentan un aumento respecto a su presupuesto vigente: el Ministerio de Gobernación y Policía (MGP) y el TSE. El crecimiento de las asignaciones del MGP es del 4.0%, pasando de 0.12% a 0.13% del PIB en 2022, respecto al presupuesto vigente al mes de septiembre de 2021; y corresponden al crecimiento de programas como Actividad Central, Desarrollo de la Comunidad y Programación Publicitaria. En el caso del TSE, su presupuesto para 2022 representaría el 0.15% del PIB, es decir un crecimiento del 23.1% respecto a lo vigente para 2021. Este incremento se debe a los recursos asignados para la contribución del Estado para el financiamiento a los partidos políticos, a los gastos electorales vinculados con las elecciones nacionales de 2022, lo que incluye financiamiento para una posible segunda ronda electoral y la posible realización de referéndum.

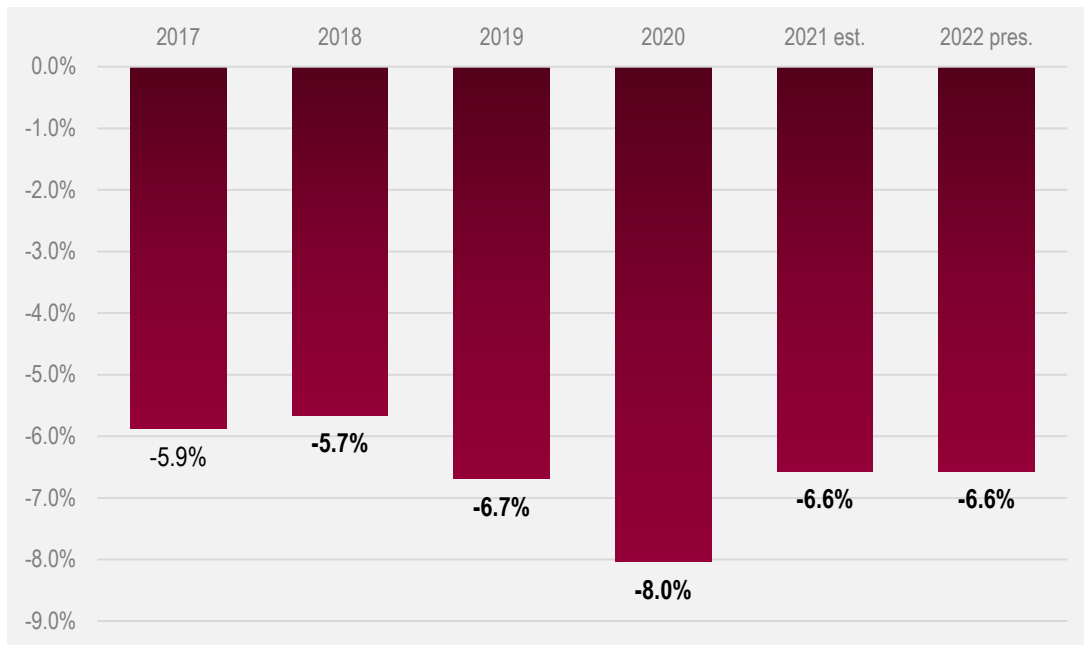
2.4. El déficit fiscal esperado en 2022

Los esfuerzos para la negociación de un plan de financiamiento extraordinario con el Fondo Monetario Internacional, y la implementación parcial de un plan de austeridad fiscal, guiado por la adopción de una regla fiscal, han sido las principales estrategias de las autoridades fiscales del país en los últimos años, para tratar de reducir los niveles de gasto público, lo que, al menos en teoría, en forma conjunta con los resultados esperados del aumento de la carga tributaria, derivados de la reforma tributaria de 2018, producirían la reducción de los niveles de déficit fiscal y consecuentemente de la demanda de recursos externos para financiar el aparato público.

Los resultados, no obstante, pueden considerarse mixtos, aun cuando existe una fuerte justificación como consecuencia de los efectos de la crisis sanitaria mundial. Los datos solo permiten ubicar el déficit fiscal estimado para 2021 a niveles de lo observado en 2019, aunque por debajo de lo registrado en 2020, cuando las deficiencias fiscales alcanzaron 8.0% del PIB. La estimación del déficit fiscal de Icefi, aunque todavía podría variar si efectivamente existe un cierre fuerte en la contracción del gasto público, especialmente el de funcionamiento, y si la trayectoria tributaria mantiene el ritmo extraordinario observado, alcanza un déficit fiscal estimado para 2021 del 6.6% del PIB, similar al considerado en el presupuesto para 2022 por las autoridades fiscales, por lo que aún la demanda de recursos externos para financiar las actividades públicas, planteado por las autoridades, no ha disminuido en forma significativa. Si efectivamente los ingresos tributarios, conforme los cálculos de Icefi, están subestimados para 2022, el nivel de déficit fiscal sería menor en al menos de 0.4% a 0.6% del PIB de lo considerado en el presupuesto, lo que lo ubicaría en alrededor del 6.0% del PIB que, si bien todavía es alto, mostraría el camino hacia reducir las deficiencias fiscales del Estado.

En lo que las decisiones adoptadas sí parecen tener éxito tangible es en la reducción del déficit primario que se estima se reducirá del 2.7% y 3.4% del PIB registrados en 2019 y 2020, hasta el 1.5% en 2021 y a 1.1% en 2022, lo que implica que al menos en el aparato burocrático corriente si ha existido cierta contracción en el crecimiento del gasto, sin embargo, el crecimiento de los intereses de la deuda, no ha permitido que el déficit total, lo haga en el mismo sentido.

Gráfico 6. Costa Rica: Déficit fiscal ejecutado 2017-2020, estimado 2021 y proyecto de presupuesto 2022, como porcentaje del PIB.



Fuente: Icefi con base a información oficial.

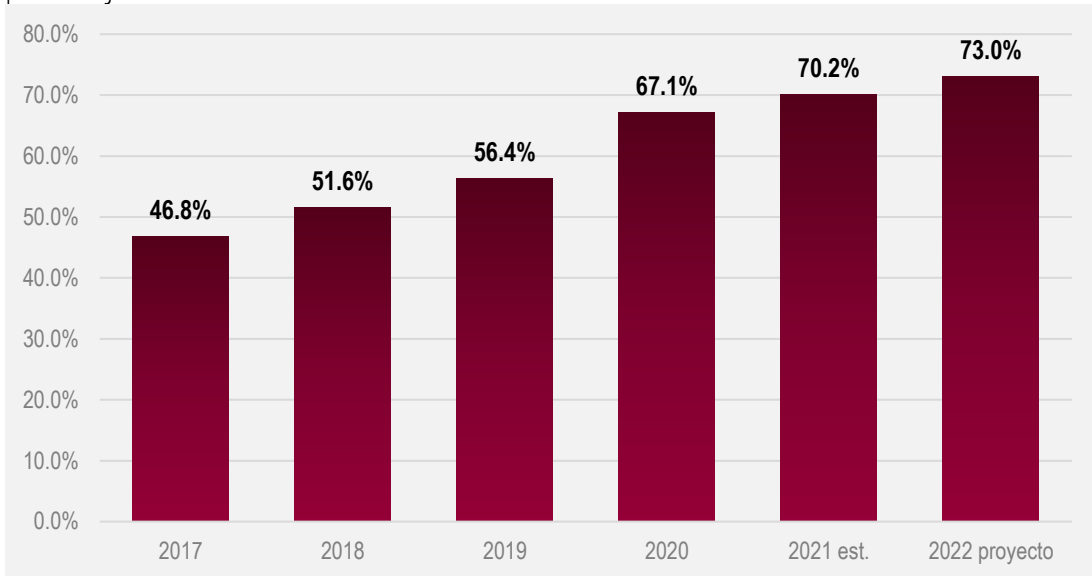
2.5. El comportamiento de la deuda pública en 2022

Como consecuencia del comportamiento de los ingresos y los gastos públicos en los últimos años, el saldo de la deuda pública de Costa Rica ha crecido dramáticamente en la última década, desde el 29.5% del PIB en 2011 hasta el estimado de 70.2% para finales de 2021, lo que implica que para el presupuesto 2022 contemple erogaciones equivalentes al 12.4% del PIB exclusivamente para atender el servicio de la deuda.

De acuerdo a las estimaciones de déficit fiscal contenidas en el proyecto de presupuesto para 2022, la deuda pública alcanzará alrededor del 73.0% del PIB al cierre de 2022. Del total de la deuda pública, alrededor del 76.3% se encuentra contratada con el sector privado, especialmente con la banca privada nacional, mientras que alrededor del 23.7% corresponde a deuda externa.

El alto monto de endeudamiento con los agentes económicos internos, ha hecho que la tasa implícita de interés se eleve sostenidamente hasta plantearse en alrededor del 8.0% para 2022, valor que sin embargo, se encuentra ligeramente por debajo del 8.2% registrado en 2019, derivado de los esfuerzos de reestructuración con mayores plazos y menores tasas de interés implementados por las autoridades fiscales.

Gráfico 7. Costa Rica: trayectoria del saldo de la deuda pública 2017-2022 (proyectada), como porcentaje del PIB



Fuente: Icefi con base a información oficial.

La disminución del ritmo de crecimiento de la deuda no ha sido percibida por las agencias de calificación de riesgo como un esfuerzo efectivo de las autoridades fiscales de Costa Rica, por lo que éstas redujeron las calificaciones de la deuda soberana desde 2020 y las han mantenido en 2021, tanto como consecuencia de la incertidumbre para el cumplimiento de la hoja de ruta definida en el marco del Acuerdo de Servicio Ampliado con el FMI, como por considerar que los esfuerzos son insuficientes para producir un efecto revolvente que tienda, en el corto plazo, a lograr la sostenibilidad de la deuda pública.

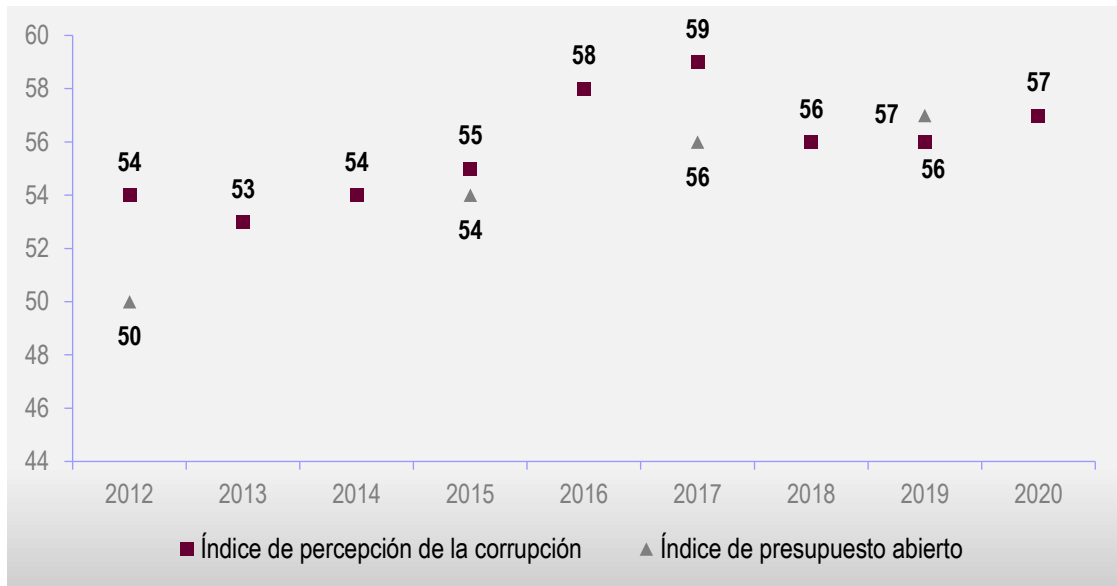
3. Transparencia y participación ciudadana

El presupuesto público es el instrumento con el que cuenta cualquier Estado para concretar sus aspiraciones de desarrollo, asignando los recursos financieros para la provisión de bienes y servicios públicos que permitirán garantizar los derechos de la ciudadanía, la que por medio del pago de impuestos financia al aparato estatal. Ante la importancia del presupuesto público, en un contexto democrático, cualquier aspecto relacionado debería discutirse de manera transparente, garantizando la participación de la ciudadanía. Sin embargo, esta es una tarea pendiente para el caso de Costa Rica.

Desde 2006 el *International Budget Partnership* (IBP) realiza la Encuesta de Presupuesto Abierto, en la que realiza una evaluación comparativa e independiente sobre la transparencia, vigilancia y participación fiscal a nivel nacional. En la edición 2019 de la encuesta se utilizaron 109 indicadores, que ponderados equitativamente conforman el Índice de Presupuesto Abierto, que mide la transparencia presupuestaria, en una escala de 0 a 100. Para el 2019, Costa Rica obtuvo una puntuación de 57/100, lo que en el ranking de 117 países le ubicó en la posición 40. Con esta puntuación el país se perfila en un nivel de transparencia presupuestaria limitada. Si bien, desde 2012, Costa Rica ha mostrado mejoras en la transparencia presupuestaria, estas mejoras han sido marginales. En materia presupuestaria, uno de los grandes retos de Costa Rica es crear espacios de participación ciudadana a lo largo de todo el ciclo presupuestario, el IBP evalúa la existencia de estos espacios, para 2019 el país una calificación de 9/100, por lo que es necesario que los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Contraloría General de la República promuevan la participación de las diversas expresiones de la sociedad en las discusiones presupuestarias (IBP, 2020)

Como se mencionó en las secciones iniciales del presente documento, uno de los fenómenos que ha minado la legitimidad social del quehacer de la administración pública costarricense es la corrupción. Transparencia Internacional elabora anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción, que evalúa a los países en una escala de 0 a 100, en el que entre más alta sea la puntuación menos corrupto es un país. Desde 2012, Costa Rica había presentado una mejora en su desempeño en este indicador, entre 2018 y 2019, experimentó una caída de 3 puntos en su calificación, lo que provocó que perdiera 10 posiciones en el ranking de los países en función de sus niveles de corrupción. En 2020, Costa Rica registró una leve mejora, alcanzado una nota de 57/100, que le permitió colocarse en la posición 42/180 países, pero insuficiente para recuperar y mejorar la posición 38 que ocupó en 2017.

Gráfica 8. Costa Rica: Índice de Presupuesto Abierto e Índice de Percepción de la Corrupción (2012-2020)



Fuente: Icefi con base en datos del International Budget Partnership y Transparencia Internacional

4. Reflexiones finales

- a) El proyecto de presupuesto 2022 se presenta en un contexto muy complejo en el que Costa Rica no solo continúa enfrentando altos niveles de contagio de covid -19 que presionan al sistema sanitario nacional, sino también debe hacer frente a la profundización de problemas económicos, sociales y fiscales derivados de la pandemia, todo ello en medio de una dinámica preelectoral caracterizada por la pérdida de legitimidad del sistema político y apatía ciudadana.
- b) En materia de ingresos públicos, el proyecto de presupuesto para 2022, muestra una vez más que la única fuente de financiamiento real del presupuesto de Costa Rica, son los ingresos tributarios, pero que los mismos son insuficientes para financiar el funcionamiento del Estado, los pocos resultados obtenidos de la reforma tributaria, en el marco de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, han sido irregulares como consecuencia de los impactos de la crisis sanitaria mundial.
- c) De acuerdo con el proyecto de presupuesto, para 2022, se plantea que la carga tributaria se reducirá a un 13.4%, algo que pone en entredicho los esfuerzos por fortalecer la administración tributaria y que contradice las expectativas de recuperación de la actividad económica. Por lo que se considera que la carga tributaria esperada se encuentra subestimada entre 0.4% y 0.6% del PIB.
- d) El proyecto de presupuesto, excluyendo el monto destinado a las amortizaciones de deuda, contempla la asignación de gastos por ₡8,725.2 millardos, equivalentes al 21.6% del PIB. Esta propuesta fue formulada a partir de la aplicación de los criterios de regla fiscal, reflejando una reducción respecto al cierre para el ejercicio vigente, sin embargo, continúa reportando un incremento respecto a lo registrado en 2019 y 2020, lo que muestra que la vigencia de la regla fiscal no ha impedido el crecimiento del gasto.
- e) El presupuesto de egresos presentado se caracteriza por una parte porque su principal partida presupuestaria es el servicio de la deuda pública, que representará el 43.4% del monto total, equivalente al 12.4% del PIB, evidenciando nuevamente que el servicio de la deuda representa un alto costo de oportunidad de recursos públicos que debieran destinarse al cumplimiento de los derechos de la población y otros objetivos y metas de desarrollo. En contraposición, el proyecto de presupuesto contiene recortes que afectan sectores claves como infraestructura, ciencia y tecnología, salud y educación.
- f) Respecto al déficit fiscal, el proyecto de presupuesto plantea uno equivalente al 6.6% del PIB, lo que se traduce en una demanda equivalente de recursos externos para financiar las actividades públicas, esto se explica porque si bien se ha logrado reducir el déficit primario por la contracción en el crecimiento del gasto, los intereses de la deuda han seguido creciendo.
- g) Para el cierre de 2022, se estima que la deuda pública costarricense representará 73.0% del PIB, una alerta relevante al considerar que debido al alto nivel de endeudamiento con los

agentes económicos internos la tasa implícita de interés se espera que ronde el 8.0% para 2022, algo que se traducirá en mayores presiones a los presupuestos públicos de los próximos años.

- h)** Costa Rica sigue careciendo de espacios de participación institucionalizados, que permitan que la ciudadanía exprese sus opiniones o recomendaciones sobre el presupuesto público a lo largo de todo el ciclo presupuestario. Esto menoscaba la legitimidad del quehacer público y genera condiciones para mayor opacidad en la gestión pública.

5. Recomendaciones

- a) Como parte de sus compromisos con la sostenibilidad de la deuda pública y como condición necesaria para alcanzar la suficiencia fiscal, Costa Rica debe realizar esfuerzos serios para incrementar sus ingresos fiscales con sentido de progresividad y justicia tributaria.
- b) Se deben revisar las estimaciones de recaudación tributaria, con especial atención al impuesto sobre ingresos y utilidades a personas jurídicas, para que su estimación concuerde con las perspectivas de variación interanual de las actividades económicas.
- c) El esquema de regla fiscal debe ser sometido a revisión de tal forma que su aplicación no continúe limitando la oferta de bienes y servicios públicos y menoscabando la posibilidad de alcanzar los objetivos y metas de desarrollo nacional. El esquema debe completarse con la inclusión de esfuerzos tributarios adicionales bajo los principios de progresividad y suficiencia fiscal.
- d) Se debe proponer un plan para una auditoría de la deuda pública y una posterior reestructuración renegociar los términos de endeudamiento con los acreedores, buscando reducir el monto de intereses y ampliar los plazos de gracia y amortización.
- e) Como parte del debate presupuestario en la Asamblea Legislativa se deben blindar las asignaciones presupuestarias en áreas claves como salud y educación, promoviendo su universalización y evitando que se conviertan en las cuentas de ajuste.
- f) Costa Rica, como parte de sus esfuerzos de consolidación democrática y legitimación de la institucionalidad pública, debe avanzar hacia la institucionalización de espacios y mecanismos que permitan la participación ciudadana en las diferentes etapas del ciclo presupuestario
- g) Las autoridades del Ejecutivo deben vincular los ejercicios de presupuestación con la planificación del desarrollo, de tal forma que los presupuestos públicos sean congruentes con los objetivos y metas definidos en el PNDIP y con los compromisos asumidos en la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- h) En el contexto electoral, es necesario que desde las diferentes expresiones de la sociedad costarricense se exija a los partidos y aspirantes a puestos de elección popular, propuestas concretas para construir un acuerdo fiscal de carácter integral que ponga al centro la garantía de los derechos de las personas y defina una ruta clara hacia la solución de los de los problemas fiscales de Costa Rica que no se limite a un enfoque de austeridad, sino que reconozca el rol del Estado como garante de derechos y como actor clave para la recuperación post-pandemia.

6. Referencias bibliográficas

- BCCR. (2021). *Informe mensual de coyuntura económica, setiembre 2021*. Disponible en: <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/pol%C3%ADtica-monetaria-e-inflaci%C3%B3n/informe-mensual-de-coyuntura-econ%C3%B3mica>
- BCCR. (2021a). *Revisión del programa macroeconómico 2021/2022*. Disponible en: https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolíticaMonetariaInflación/Documento_Revisión_Programa_Macro-Julio-2021.pdf
- CCSS. (8 de octubre de 2021). *Vacunación*. Obtenido de COVID-19 CCSS : <https://www.ccss.sa.cr/web/coronavirus/vacunacion>
- CIEP. (2021). *Informe de resultados de la encuesta CIEP-UCR*. Costa Rica: UCR.
- Díaz, N. (20 de septiembre de 2021). Fallo de Sala IV sobre Ley de Empleo Público arribó con 800 páginas a la Asamblea Legislativa. *Semanario Universidad*.
- FMI (2021). 2021 Article IV consultation and request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/01/Costa-Rica-2021-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-50136>
- FMI, Departamento de Finanzas Públicas. (2018). Análisis de brechas tributarias en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto a la renta de las sociedades. Disponible en: https://www.hacienda.go.cr/docs/5b22dabb60f20_Análisis%20de%20brechas%20tributarias%20en%20el%20impuesto%20general%20sobre%20las%20ventas%20y%20el%20impuesto%20a%20la%20renta%20de%20las%20sociedades.pdf
- IBP. (2020). *Open Budget Survey 2019. Costa Rica*. Washington D.C.: IBP.
- INAMU. (2020). *Afectaciones del COVID-19 en la vida de las mujeres en Costa Rica*. Costa Rica: INAMU.
- INEC. (2021). *ENAH0. 2020. Coeficiente de Gini por hogar y per cápita, julio 2010 - 2020*. Costa Rica: INEC.
- INEC. (2021a). *Enaho. 2020. Nivel de pobreza por LP según características de los hogares y las personas, julio 2019 y julio 2020*. Costa Rica: INEC.
- INEC. (2021b). *ENAH0. 2020. Ingreso de los hogares según fuente y características de las personas por quintil y decil de ingreso per cápita, julio 2019 y julio 2020*. Costa Rica: INEC.

- MH. (2021). Marco fiscal de mediano plazo 2021-2026. Disponible en:
[https://www.hacienda.go.cr/docs/612d10cfbd179_Marco%20Fiscal%20de%20Mediano%20Plazo%202021-2026%20\(VF\).pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/612d10cfbd179_Marco%20Fiscal%20de%20Mediano%20Plazo%202021-2026%20(VF).pdf)
- MH. (2021a). Proyecto de Ley Del Presupuesto de la República 2022. Disponible en:
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/16589-proyecto-de-ley-del-presupuesto-de-la-republica-2022>
- Ministerio de Salud. (8 de octubre de 2021). *Situación Nacional Covid-19*. Obtenido de Ministerio de Salud: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1725-situacion-nacional-covid-19>
- OPN. (2021). *Boletín Especial. Las elecciones primarias desde dentro: PLN, PUSC, PAC*. Costa Rica: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- OPN. (2021a). *Análisis de coyuntura política nacional. Entreelecciones primarias y el rastro de las cochinillas*. Costa Rica: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- OPN. (2021b). *Análisis de coyuntura política nacional. La Costa Rica política en campaña electoral*. Costa Rica: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. (2021). *Octavo Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ruíz, H. (2020). *Costa Rica: Estado de situación de 5 meses de Covid-19*. Costa Rica: UNED.



Con el apoyo de:

