

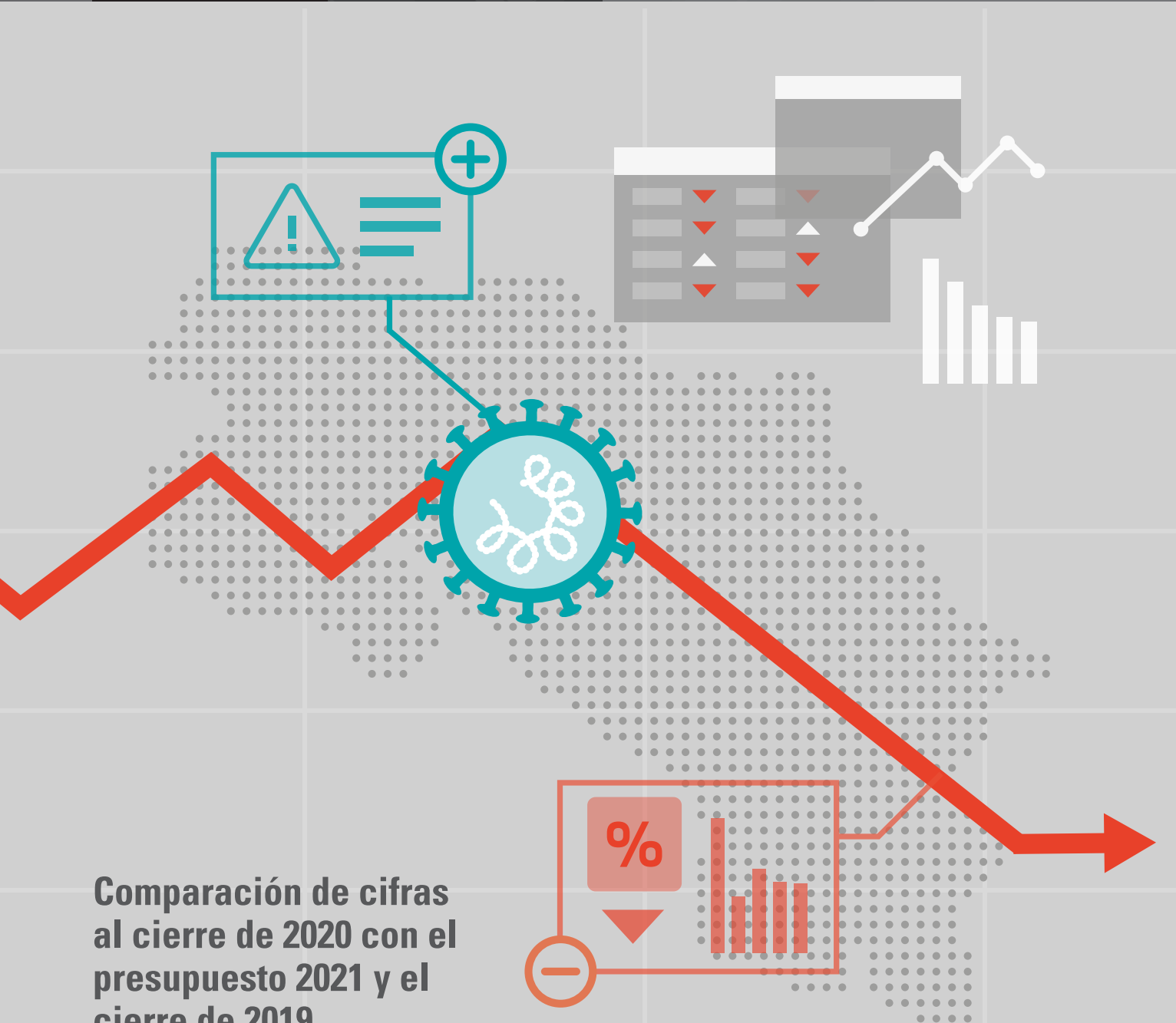
PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA COSTA RICA

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Febrero 2021

icefi.org

No. 14 Año 8



**Comparación de cifras
al cierre de 2020 con el
presupuesto 2021 y el
cierre de 2019**

CRÉDITOS



PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA COSTA RICA

Comparación de cifras al cierre de 2020
con el presupuesto 2021 y el cierre de 2019

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi

Redacción general

Sucely Marleny Donis Bran –
Economista investigadora, Icefi

Abelardo Medina Bermejo –
Economista Sénior, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco –
Coordinadora de desarrollo
institucional, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel –
Asistente de Comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo –
Asistente de comunicación, Icefi

Diagramación

Diana De León Dardón

Guatemala, Centroamérica, febrero 2021

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- 7a. avenida 5-45 zona 4
Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org

Con el apoyo
financiero de:



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

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

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 dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	5
II. INGRESOS PÚBLICOS	9
2.1 Estructura tributaria	10
2.2 Eficiencia y productividad tributaria	11
III. GASTO PÚBLICO	14
3.1 Destino del gasto público	15
IV. SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL	17
V. DEUDA PÚBLICA	19
6.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda	20
6.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana	20
VI. TRANSPARENCIA FISCAL	22
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	24

I.

INTRODUCCIÓN

En enero de 2020, las autoridades del Banco Central de Costa Rica presentaron la primera revisión del programa macroeconómico para 2020-2021, en el que estimaron un crecimiento real de 2.5% en el año recién concluido, atendiendo a que la actividad económica se encontraba en un proceso de recuperación, luego de dos años de bajo crecimiento (2.1% en 2018 y 2.2% para 2019) respecto al 3.9% registrado como promedio en el período 2011-2017. En el contexto internacional, persistía la preocupación de la desaceleración producida por las tensas relaciones comerciales entre Estados Unidos y China; no obstante, se esperaba que la economía mundial experimentara un comportamiento positivo en 2020: el Banco Mundial, en su *Global Economic Prospects* (enero 2020), preveía crecimiento de 2.5%, mientras el Fondo Monetario Internacional proyectaba (enero de 2020), una variación de alrededor del 3.3%.

Sin embargo, al término del primer trimestre las autoridades sanitarias de la mayoría de países empezaron a hacer frente a la pandemia del Covid-19, misma que empezó a causar una elevada cantidad de contagios y víctimas mortales, por lo que los Estados iniciaron la adopción de medidas de prevención sanitaria, que tuvieron fuertes implicaciones sobre el crecimiento económico, el empleo y el bienestar de las personas. Entre ellas destacaron: los confinamientos obligatorios y cuarentenas, el cierre de fronteras y la prohibición de viajes internacionales, la paralización de ciertas actividades productivas, y las limitaciones de movilidad, todos estos aspectos sin precedentes en la época moderna. En Costa Rica se reportó, el 6 de marzo de 2020, el primer caso de contagio de Covid-19.

Debido a ello, el crecimiento de Costa Rica se vio afectado y el Banco Central realizó varios

ajustes a sus proyecciones. Así, en abril de 2020 se estimó una caída de 3.6% de la economía; en julio de 2020 se estimó que el impacto implicaría una contracción del 5.0% del PIB real; y en octubre 2020 se rebajó dicha estimación a una contracción de 4.5%, conforme lo planteado en la Revisión del Programa Macroeconómico 2020-2021, en el que se dio a conocer que durante el segundo semestre de 2020 la actividad económica nacional inició un proceso de recuperación. Previo a la publicación de la cifra oficial de cierre para 2020, el Banco Central anunció la actualización de sus cuentas nacionales generales que arrojaron un mayor nivel del PIB¹, y que aun cuando dejó inalterable el crecimiento negativo esperado para 2020 en 4.5%, si produjo cierto reordenamiento de las cifras macrofiscales.

De acuerdo a las estadísticas oficiales, las actividades que

sufrieron mayor contracción en 2020 fueron: hoteles y restaurantes (-40.7%), transportes (-22.3%), construcción (-10.5%), comercio (-10.0%), y agricultura (-0.9%). La única actividad importante que mostró un leve comportamiento positivo en 2020 fue la industria manufacturera con 3.3% de crecimiento; las exportaciones lograron recuperarse al alcanzar USD11,627.0 millones, 1.7% más que el acumulado a diciembre de 2019. En sentido contrario, las importaciones alcanzaron USD14,440.8 millones, 9.9% por debajo de lo registrado en 2019, afectadas tanto por la disminución de los precios internacionales de los combustibles como por la contracción económica y el confinamiento asociado al control de la pandemia del Covid-19.

En forma complementaria, el Banco Central en su análisis de la producción del país por componente del gasto, muestra

¹ Véase en: https://www.bccr.fi.cr/comunicacion-y-prensa/Docs_Comunicados_Prensa/CP-BCCR-004-2021-Actualizacion-cuentas-nacionales-arroja-mayor-nivel-PIB.pdf

que la reducción en el consumo de los hogares contribuyó a la caída del PIB en 2.8 puntos porcentuales (p.p.), mientras que la inversión lo hizo en 1.2 p.p.; las exportaciones netas en 0.6 p.p., y el único componente que presentó un ligero crecimiento fue el consumo del gobierno general en 0.1 p.p., explicado por la expansión del gasto para paliar parcialmente los efectos de la pandemia sobre la producción y el empleo.

Por otro lado, según el Banco Central, la inflación interanual de 2020 se ubicó en 0.89 por ciento (1.52% en diciembre 2019), lo que podría derivarse de cambios en los patrones de consumo producidos por la pandemia y la disminución de los precios de los combustibles. Entre las principales manifestaciones del crecimiento de los precios se encuentran: i) Un menor efecto del componente importado en la inflación local, ii) Una brecha del producto negativa, liderado por la contracción del consumo y iii) El estancamiento del crédito al sector privado. Para 2021 las autoridades han planteado la recuperación del ritmo normal inflacionario, planteando una meta de mediano plazo de $3\% \pm 1$ punto porcentual.

La contracción económica se vio reflejada en el deterioro de indicadores importantes, como los del empleo nacional. De acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica, al final del período septiembre-noviembre de 2020 la tasa de desempleo fue de 21.3%, 8.8% por encima del observado en 2019 (12.5%). Al separar las

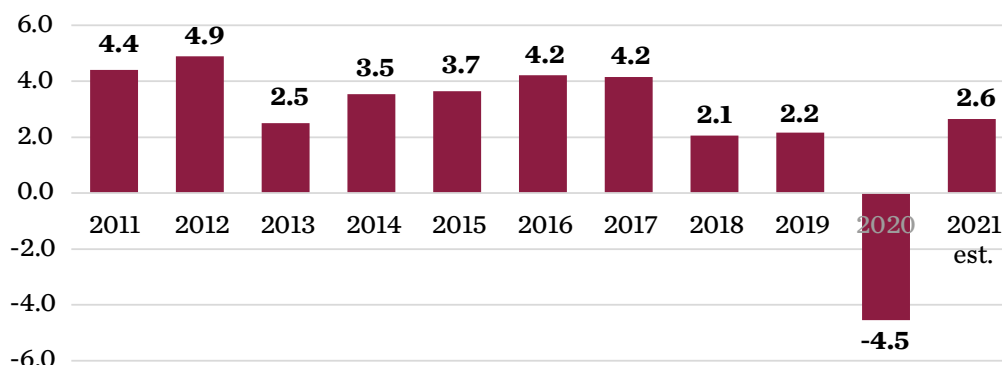
cifras según sexo, las mujeres fueron el grupo más afectado reportando una tasa de desempleo de 28.1%, 11.0% por encima de lo observado en el mismo período de 2019; mientras que los hombres registraron un desempleo del 16.8%, 7.4% más de lo observado el año anterior. Adicionalmente, la tasa neta de participación disminuyó, alcanzando 60.4% en 2020 luego del 62.5% en 2019; la tasa de ocupación de la población de 15 años o más alcanzó el 47.5%, mientras que en 2019 fue de 54.7%; y el porcentaje de ocupados con subempleo (quienes trabajan menos de 40 horas por semana y desean trabajar más horas) alcanzó el 22.7%, 10.9% por encima del período anterior.

El impacto de la crisis sobre el empleo de los costarricenses se manifestó además en la forma de reducciones de las jornadas laborales, en muchos casos de entre 25.0% y 50.0% de la jornada. En ese sentido, las autoridades habilitaron la posibilidad de suspender contratos por la temporada de crisis, lo que según cifras del Banco Central a julio de 2020, se reflejó en que las empresas solicitaron ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la suspensión de contratos o reducción de jornadas laborales de 213,520 personas, siendo aprobado el 79.0%; en términos de los registros de la Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2020, esa última cifra equivale a un 9.7% de los ocupados. La actividad de comercio concentró la mayor proporción de estas solicitudes (29.3%), le siguió la industria con el 10.2%, el transporte con el 8.3%, y los servicios con el 6.4%.

Junto con el deterioro de las proyecciones económicas y de empleo, resulta predecible que los niveles de bienestar de la población transitaran en el mismo sentido, lo que fue confirmado en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) realizada en julio 2020, en la que la pobreza por nivel de ingresos creció 5.2% alcanzando el 26.2% de la población (alrededor de 1.3 millones de habitantes). Según la fuente, a dicha fecha se habían sumado 83,888 hogares a la pobreza respecto a los registrados al final del año anterior; por lo que la cifra global asciende a 419,783 hogares pobres, el valor más alto en 28 años. Además, el porcentaje de la población que viven en pobreza extrema creció 1.2% llegando a alcanzar el 7.0% del total (alrededor de 350,000 personas). Tanto la caída económica observada en el tercer trimestre del 2020, así como el inicio de la recuperación de la economía tendrán algún efecto sobre las condiciones de vida de la población, sin embargo, dados los valores observados y la tendencia manifestada, todo parece indicar que las cifras de pobreza al cierre de 2020 podrían ser las más elevadas del presente siglo.

En 2021, con base en la nueva serie de cuentas nacionales ofrecidas por el Banco Central de Costa Rica, que se utilizó para todo el ejercicio de programación macroeconómica, se estima que la economía crecerá 2.6%, debido al comportamiento positivo esperado para las principales actividades económicas, congruente con la reactivación económica iniciada en la segunda parte de 2020, así como

Costa Rica: tasa de crecimiento del PIB real, período 2011-2021 est.



Fuente: Icefi con cifras oficiales

por la recuperación económica de los principales socios comerciales. Estas proyecciones de crecimiento fueron sustentadas en la recuperación de la economía externa, por las condiciones expansivas del crédito local que permitirá financiar proyectos nuevos y reanudar los proyectos de inversión detenidos o postergados, así como por la recuperación de la confianza de los agentes económicos².

En sus estimaciones para 2021, los organismos internacionales como el Banco Mundial en su *Global Economic Prospects* (enero 2021), pronostican un crecimiento de 2.6%, la segunda expectativa de crecimiento más baja de la región, solo por encima de Nicaragua; el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su última actualización del *World Economic Outlook* (Octubre 2020) estimó un crecimiento de 2.3%; mientras

que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en su informe de país (diciembre 2020), fue ligeramente más optimista al considerar que Costa Rica alcanzará un crecimiento del 3.0% en el presente año.

En la coyuntura de Costa Rica, destaca la discusión que ha generado la negociación del Gobierno con el FMI para la obtención de un préstamo de servicio ampliado por USD1,750.0 millones, bajo el argumento de tratar de paliar el impacto que ocasionó la pandemia del Covid-19 sobre la situación económica y fiscal nacional. En dicha negociación, el Gobierno plantea un plan de acciones para aumentar los ingresos públicos, lo que implica transformaciones importantes en algunos de los impuestos del país, así como se evalúa la posibilidad de reducir el gasto tributario, lo que deja con

claridad, como lo apuntó Icefi oportunamente, que la reforma tributaria realizada en 2018 fue insuficiente para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.³ Por el lado del gasto, el plan propone medidas de reducción y contención que rayan en el planteamiento de una versión costarricense de Estado de austeridad clásico.

Las discusiones se han llevado a cabo en un clima político poco propicio, en un escenario de crisis socioeconómica, al inicio de un período preelectoral que produce que todos los agentes políticos planteen la discusión de cualquier esfuerzo de reforma, a partir de las perspectivas de las elecciones que se llevarán a cabo el próximo año, y el reducido consenso entre los actores nacionales que incluso en el pasado han provocado serias protestas y descontento social. Aun así, la discusión a nivel

² Véase en: https://www.bccr.fi.cr/comunicacion-y-prensa/Docs_Comunicados_Prensa/CP-BCCR-006-2021-BCCR_proyecta_crecimiento_en_2021_y_2022_mantiene_meta_inflacion.pdf

³ Véase el comunicado de prensa no. CR-03-2018 del 12 de diciembre de 2018 en https://www.icefi.org/sites/default/files/comunicado_cr_03-2018.pdf

técnico entre las autoridades de gobierno y el FMI involucró dos tareas⁴: analizar el apoyo financiero del FMI al programa de reforma económica, y llevar a cabo la Consulta del Artículo IV correspondiente a 2021, logrando consensos que servirán como base para un acuerdo de tres años en el marco del Servicio Ampliado del FMI (SAF) ya mencionado. Sin embargo, las reformas legales que derivan de los acuerdos están sujetas a la aprobación de la Asamblea Nacional, lo que parece una tarea complicada.

En este escenario se formuló la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio Económico del 2021, mismo que teóricamente contempla una disminución del gasto programado respecto al presupuesto vigente al cierre de 2020, con el fin de cumplir con los límites establecidos en la regla fiscal en la asignación de los recursos disponibles. Por su parte, en materia de ingresos tributarios se reporta un incremento respecto al vigente 2020, sin embargo, este aparente incremento obedece en

parte a la incorporación de los órganos desconcentrados (OD) de la Administración Central al presupuesto nacional, por lo que debe tenerse cuidado en la comparación de cifras⁵. Al final, el presupuesto para el presente ejercicio continúa presentando un alto déficit fiscal y por ende, implica una elevación del saldo de la deuda soberana de Costa Rica, por lo que se debe dar seguimiento a sus repercusiones y efectos económicos, políticos y sociales.

⁴ Véase en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/01/22/pr2120-costa-rica-imf-reaches-staff-level-agreement-3year-eff-and-completes-21-aiv-discussions>

⁵ Este último extremo, obedece a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 9524 “Fortalecimiento del control presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central”, que plantea que “todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa”

II.

INGRESOS PÚBLICOS

El Ministerio de Hacienda de Costa Rica presentó las cifras preliminares de cierre de 2020, en las que da a conocer que los ingresos totales alcanzaron ₡4,776,052.5 millones, lo que implica una reducción del 10.9% respecto a 2019, y 13.3% del PIB, por debajo del 14.3% registrado el año anterior y que ubica a los ingresos de 2020 como el valor más bajo registrado desde el año 2000 (13.2% del PIB, según la actualización del año base 2017). La cifra representó una ejecución del 108.8% respecto al presupuesto vigente a noviembre de 2020, asociado primariamente con la sobreestimación en los efectos esperados por la pandemia del Covid-19 sobre la recaudación prevista y el hecho que en el presupuesto original no fueron considerados los efectos de la generalización del IVA a partir de mediados de 2020.

A pesar de que el porcentaje de ejecución superó el cien por ciento de lo planificado por las autoridades de las finanzas públicas, los ingresos propios quedaron lejos de cumplir con la demanda de recursos para cubrir con los egresos del Estado. Sin haber presentado cifras oficiales finales de las necesidades de financiamiento para el país, se estima que en 2020 las fuentes financieras internas y externas utilizadas representarán ₡4,584,544.6 millones, lo que equivale casi a la mitad del total de recursos que financiaron el presupuesto, y por encima del 46.6% observado en 2019.

Del total de ingresos percibidos por el Gobierno Central de Costa Rica, el monto por ingresos corrientes ascendió a ₡4,694,444.1 millones, equivalentes al 98.3% del total, levemente superior al 98.1% registrado en 2019. Por su parte, los ingresos de capital apenas representaron el 1.7%.

En la misma línea de análisis, los ingresos tributarios alcanzaron ₡4,341,031.1 millones en 2020, equivalentes al 90.9% de los ingresos totales del Gobierno Central y al 12.1% del PIB; el monto descrito se ubicó por debajo del 13.0% del PIB reportado en 2019 y del 12.8% del PIB promedio para el período 2011-2018, periodo previo a la reforma fiscal; en consecuencia, aun cuando se anunció que se superó en 10.3% lo considerado en el presupuesto, los aparentes buenos resultados ofrecidos derivan simplemente de la reforma tributaria aprobada a finales de 2018 y de la reducción presupuestaria en la que se ajustó hacia la baja la recaudación producto del teórico efecto de la pandemia del Covid-19 y las decisiones públicas relacionadas.⁶

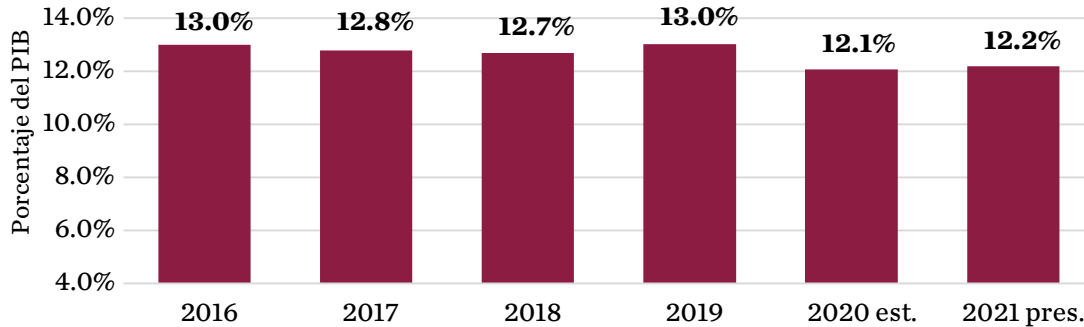
Entre las decisiones de las autoridades en materia tributaria, realizadas para apoyar a los contribuyentes en 2020, se encuentran: la Ley de Alivio

Fiscal 9830 en la cual se declaró moratorias en el pago del IVA de los meses de abril, mayo y junio del 2020 (las entidades tendrían un plazo hasta el mes de Diciembre del 2020, para hacer la liquidación de los montos adeudados); la exención de pagos parciales del Impuesto sobre la renta, para entidades cuyo pago debe ser realizado en los meses de abril, mayo o junio del 2020; diferimiento del pago de aranceles en aduanas; el otorgamiento de facilidades de pago, y el fraccionamiento de éstos, entre otros aspectos.

Atendiendo a las expectativas de recuperación económica y a los efectos todavía latentes de la pandemia del Covid-19, la Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2021 presenta un escenario conservador y potencialmente austero. El presupuesto planifica ingresos totales por ₡5,165,604.8 millones,

⁶ Alcance No. 197 a la Gaceta No. 186, en Ley 9879, que redujo en ₡1,156,437.1 millones la recaudación planificada por el Gobierno de Costa Rica en 2020

Costa Rica: carga tributaria del Gobierno Central. Período 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

equivalentes al 13.8% del PIB que si bien está por encima del 13.3% de 2020, está aún debajo del 14.0% promedio para el período 2015-2019. El financiamiento estimado para complementar el presupuesto, se estima en ₡6,121,479.4 millones, equivalentes al 54.2% del total de recursos necesarios para el funcionamiento del Gobierno Central en 2021.

Por su parte, la estimación de los ingresos tributarios alcanza ₡4,560,837.0 millones, equivalente al 12.2% del PIB, apenas por encima del 12.1% observado en 2020 y muy por debajo del 12.8% promedio para el período 2011-2019, todo a pesar de que la reforma tributaria ejecutada a finales de 2018 que está plenamente vigente en la actualidad.

2.1 Estructura tributaria

En Costa Rica la estructura tributaria descansa en su mayoría sobre la recaudación de impuestos indirectos que representaron el

58.7% del total en 2020, por encima del 57.7% observado en 2019; el aumento en el peso relativo de este tipo de tributos está íntimamente relacionado con los efectos de la reforma tributaria en el IVA que alcanzó a compensar la reducción producida por la disminución de los precios internacionales de los combustibles, y por supuesto de la contracción del consumo.

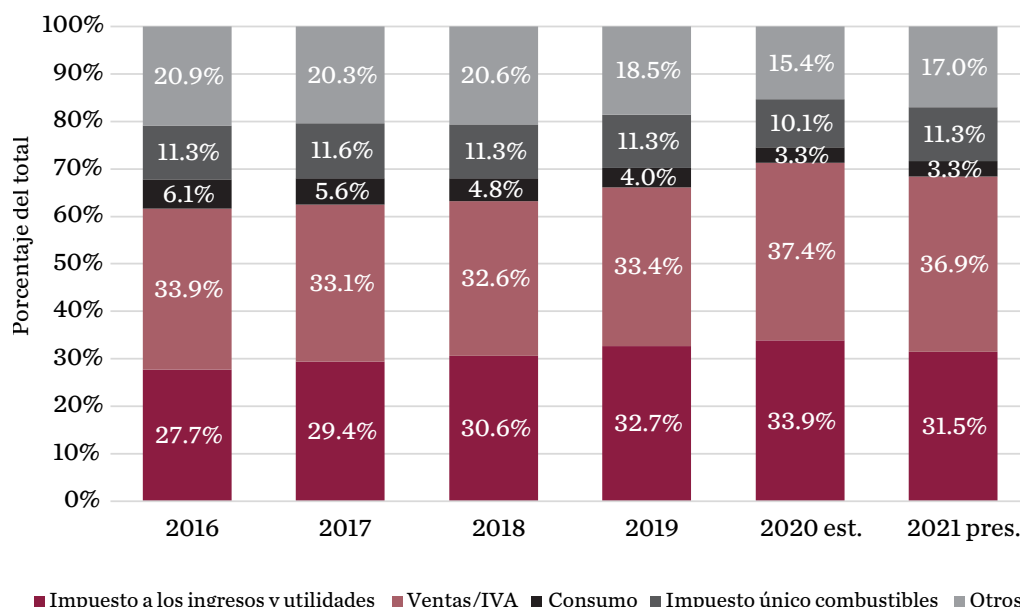
El impuesto indirecto de mayor recaudación es el IVA que pasó de tener una participación del 33.4% en la recaudación de 2019 y del 35.1% del total para el período 2011-2018, al 37.4% en 2020. Este impuesto que tiene dos componentes: recaudación interna (sobre bienes y servicios producidos en el país) y recaudación en aduanas (sobre bienes y servicios importados), registró un crecimiento del 7.2% respecto de 2019 en el primer segmento -asociado a la vigencia de las reformas del Impuesto aprobadas en 2018- y una contracción del segundo en 11.9% respecto a 2019, producido por la disminución de las importaciones

vinculadas a la contracción del consumo y a la reducción de los precios de los combustibles.

Por su parte, el impuesto único a combustibles recaudó 20.9% menos que en 2019, reduciendo su importancia a solo el 10.1% del total, en comparación al 11.8% para el período 2011-2019. Adicionalmente, por el resto de impuestos al consumo se recaudó 27.9% menos que en 2019, fenómeno fuertemente asociado con los efectos de la pandemia.

De los impuestos directos se recaudaron ₡1,791,256.0 millones (41.3% del total de recaudación), 13.4% por debajo de lo percibido en 2019. De estos, los relacionados con los ingresos y utilidades de personas jurídicas son lo que tienen mayor recaudación, sin embargo, de forma nominal presentaron una importante caída respecto a 2019 (14.6%) y alcanzaron el 20.8% del total recaudado; por su parte, el impuesto a los ingresos y utilidades a las personas físicas, que representa el 13.1% del total,

Costa Rica: estructura de la recaudación tributaria del Gobierno Central (2016-2021 pres.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

presentando un comportamiento positivo, creciendo 5.0% más que en 2019.

El Presupuesto aprobado para 2021 tampoco supone un escenario optimista para la diversificación de la capacidad recaudatoria de Costa Rica. Según cifras de Ministerio de Hacienda, la estructura tributaria continuará esperando mayor recaudación por impuestos indirectos, 58.7% del total, similar al observado en 2020, mientras que los impuestos directos representarán el restante 41.3%.

Finalmente, y atendiendo a las disposiciones legales contenidas en la Ley 9524, a partir de 2021 los ingresos que generan los OD se incorporan al presupuesto nacional; se estima que aportarán poco más de \$42,000.0 millones en el próximo ejercicio económico (0.9% del total de los tributos).

2.2 Eficiencia y productividad tributaria

Para hacer frente a los compromisos adquiridos por el gobierno costarricense y atender los gastos adicionales por la atención a la emergencia sanitaria provocada por Covid-19, las autoridades priorizaron la adquisición de deuda pública, lo que puede considerarse apropiado si se toma en cuenta el ambiente de aislamiento que hacían prácticamente imposible emprender actividades de fiscalización *in situ* para reducir el incumplimiento tributario. Además, la adopción de medidas tributarias extraordinarias que incluyeron moratorias o exoneraciones de impuestos ante la difícil coyuntura económica parecen responder a la lógica

económica y la solidaridad propia de una sociedad desarrollada.

Aun así, las autoridades en 2020 trataron de implementar algunas acciones para contrarrestar las pérdidas por el incumplimiento tributario, entre las que destacaron la suscripción de un Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, en el que a través del Programa de Asistencia Técnica Internacional se prestará apoyo a la Administración Tributaria con el propósito de fortalecer los controles para mejorar el cumplimiento tributario y la lucha contra la evasión. También se ejecutaron algunas acciones como el Proyecto de la Ley para la aprobación de Hacienda Digital para el Bicentenario que tiene como propósito facilitar el pago de impuesto y reducir la evasión fiscal.

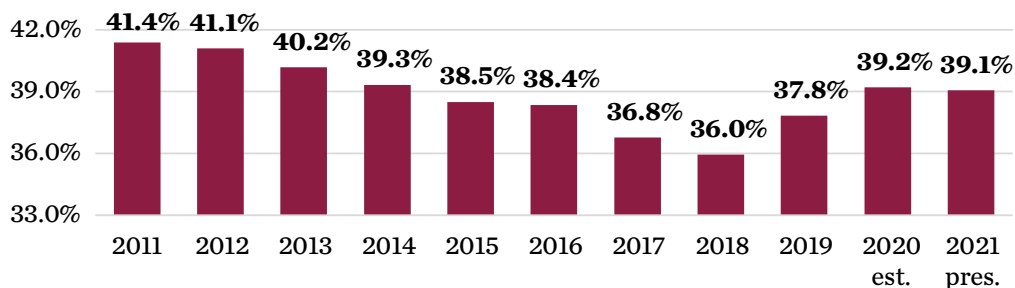
Las tareas descritas, sin embargo, son insuficientes y la práctica fiscal de 2020 es básicamente la misma observada en los últimos años por las autoridades del país, en donde y con la notoria excepción de la reforma tributaria de 2018 y de las actuales discusiones con el FMI, el tema de la necesidad de mayores recursos públicos para financiar el creciente gasto, no aparece en la mayor parte de las mesas de discusión fiscal, por lo que el análisis de la reducción del déficit recae sistemáticamente en la necesidad de realizar recortes de gasto, de allí que la implementación de prácticas de austeridad y controles como la regla fiscal, aparecen como el único camino gubernamental. Las mejoras en la eficiencia y eficacia del gasto son indispensables para la sanidad fiscal de un país, pero no puede pensarse en unas finanzas públicas suficientes y sostenibles si la productividad de los principales impuestos es muy baja, como efecto tanto del incumplimiento tributario como del otorgamiento de incentivos tributarios sin evaluación. Conforme la última estimación del gasto tributario realizada por el Ministerio de Hacienda,

con cifras de 2019, la renuncia fiscal de Costa Rica por el otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados equivale al 4.7% del PIB y al 35.1% de las recaudación efectiva realizada; por debajo del 5.6% del PIB observado en 2018 y equivalente al 42.3% de la tributación de ese año. La reducción del peso del gasto tributario de 2018 a 2019 es producto primario de la transformación del Impuesto General de Ventas (IGV) al IVA, que introdujo a cierto número de hechos generadores, especialmente los relacionados con servicios, a la base gravable del impuesto. Aun cuando se produjo una disminución del impacto del gasto tributario, es pertinente comentar que el mismo sigue siendo uno de los más altos de Latinoamérica, que, conforme Pérez Longinotti (2021) calculado a partir de la base de datos del CIAT, muestra una renuncia fiscal media para todo el continente por 3.5% del PIB; la información de Pérez Longinotti (2021) concluye en que, con la excepción de Nicaragua, Costa Rica tiene la mayor renuncia fiscal por el otorgamiento de este tipo de beneficios e incentivos en Centroamérica.

En materia de incumplimiento tributario la última cifra emitida por el Ministerio de Hacienda (2016), indica que el tamaño de la evasión del impuesto al valor agregado (IVA) alcanza el 1.9% del PIB, mientras que la del impuesto sobre la renta representa el 2.7% del PIB (en 2015); por supuesto, al margen de los impactos no cuantificados que implican el contrabando y los flujos ilícitos de capital, cuyos hechos generadores regularmente no se contabilizan en las cuentas nacionales. Estos valores, que lamentablemente son antiguos y que no corresponden al mismo año permiten inferir que, si las condiciones como mínimo han permanecido constantes, entre gasto tributario e incumplimiento tributario, Costa Rica deja de percibir anualmente el equivalente al 9.3% del PIB, alrededor del 73.2% de la recaudación efectivamente conseguida.

Los valores oficiales dejan claro que existe mucho espacio de potencial mejora para hacer más eficiente la recaudación de impuestos, incluso sin la necesidad de elevar las tasas tributarias en el corto plazo; sin embargo, en la práctica no existen, al menos

Costa Rica: productividad aparente del IGV – IVA, período 2011-2021 pres.



Fuente: Icefi con datos oficiales

públicos, planes concretos que involucren la reducción del incumplimiento tributario o del combate a prácticas específicas como el contrabando, el flujo ilícito de capitales, la simulación y la defraudación en general, así como que tampoco existe un plan concreto para evaluar los gastos tributarios, especialmente los otorgados en materia de incentivos tributarios a la inversión.

Una forma simple de medir la eficiencia recaudatoria de un impuesto —aunque puede dar lugar a confusión y conclusiones inexactas cuando existen cambios legales— es calcular la productividad aparente, que mide el rendimiento del mismo en términos del PIB, si éste último, a costo de factores, fuese la base gravable. En la serie que se muestra a continuación se

observa que a pesar de la reforma de 2018 la productividad del IVA no ha recuperado las dimensiones mínimas que tenía la productividad del IGV en 2011, por lo que las autoridades, conocedoras de que en la actualidad existen más hechos generadores involucrados, debieran evaluar los espacios que producen la pérdida de ingresos en el país, para fortalecer sus controles.

III.

GASTO PÚBLICO

Según el Ministerio de Hacienda de Costa Rica en su informe preliminar de cierre a diciembre de 2020, el Gobierno Central presentó gastos por ₡7,682,246.4 millones, 2.5% por debajo de lo ejecutado en 2019, y equivalente al 21.3% del PIB, ligeramente por encima del 21.0% del PIB reportado en 2019 y sustantivamente mayor al 19.0% del PIB promedio observado durante el período 2011-2018. El informe muestra que el gasto realizado alcanzó el 85.0% del presupuesto vigente a noviembre de 2020.

Aun cuando no existen todavía cifras preliminares para los egresos por amortizaciones, se estima que las mismas cierren en 2020 en alrededor de ₡1,678,350.8 millones, lo que haría que la suma total de los egresos del Gobierno Central alcance ₡9,360,597.2 millones, 6.7% por debajo de lo ejecutado en 2019, y equivalente al 26.0% del PIB de 2020, nuevamente ligeramente por debajo del 26.7% observado en 2019, aunque bastante por arriba del 24.0% promedio para el período 2011-2018. Si se concretan dichos valores, el 82.1% de los egresos corresponderá a la clasificación de gastos públicos (corrientes, de capital y concesión neta de préstamos) y el restante 17.9% habría sido asignado al pago de amortizaciones de la deuda pública.

En cuanto a estructura económica del gasto, los resultados muestran que se ejecutaron ₡7,237,369 millones por gastos corrientes, 93.8% del total, y 1.5% por encima de lo ejecutado en 2019, aunque solo alcanzó una ejecución de 91.1% del presupuesto vigente 2020. Por su parte, los gastos de capital alcanzaron ₡444,014.7 millones, escasamente el 5.8% del total de

gasto y reflejando un 38.2% por debajo de lo observado en 2019. Los gastos corrientes representaron el 20.1% del PIB, por encima del 19.1% de 2019 y del 17.4% para el período 2011-2018. Los gastos de capital representaron apenas 1.2% del PIB, por debajo del 1.9% de 2019 y del 1.3% promedio para el período 2011-2018, lo que demuestra la persistencia por reducir los gastos de inversión como mecanismo primario de respuesta ante la carencia de recursos públicos.

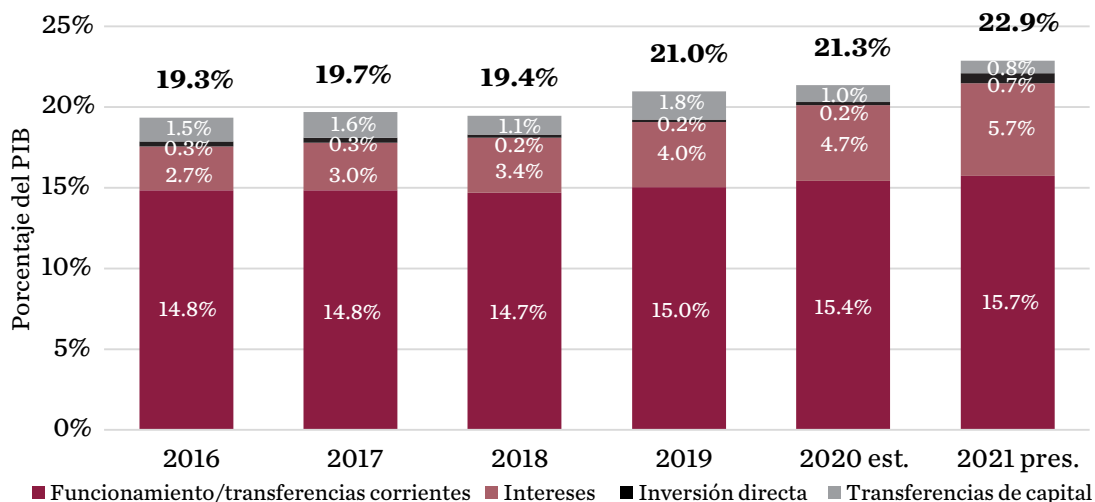
El problema más importante para el gasto continuó siendo el pago de intereses de la deuda, que alcanzó 4.7% del PIB en 2020 por encima del 4.0% en 2019 y del 2.6% promedio para 2011-2018, y que es una muestra de que deben alcanzarse consensos que eviten el crecimiento de la deuda, dado a que implica la utilización de una cantidad creciente de recursos que otrora se destinarían al bienestar de la población.

Por su parte, la Ley de Presupuesto para 2021 recomienda egresos por ₡11,287,084.2 millones, 20.6% por arriba de lo ejecutado en 2020 y equivalente al 30.1% del

PIB. Del total de estos egresos ₡2,718,062.9 millones (24.1% del total), se destinará al pago de amortizaciones de la deuda pública, mientras el restante ₡8,564,357.2 millones corresponderá a la ejecución de gastos (corrientes y de capital). El monto del gasto del Gobierno Central previsto para 2021 implica un crecimiento del 11.5% respecto a lo ejecutado en 2020 y es equivalente al 22.9% del PIB, por encima del 21.3% de 2020 y del 19.2% del PIB promedio para el período 2011-2019, lo que a priori parece estar en contradicción con el propósito esgrimido en forma permanente de la necesaria optimización del gasto público.

El Presupuesto para 2021 cumple con lo establecido por la regla fiscal en lo referente a los gastos corrientes, dado que según el Oficio DM-0321-2020 del Ministerio de Hacienda para 2021, se podía considerar una tasa de crecimiento respecto al presupuesto aprobado para 2020 del 4.31%. Sin embargo la estimación de gastos incluida en la previsión para 2021 representa una contracción de 0.9% respecto a la cifra aprobada en 2020 como lo estipula la ley, aunque no

Costa Rica: gastos totales ejecutados por el Gobierno Central, períodos 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

detiene el crecimiento del gasto, especialmente el impulsado por el aumento de los intereses de la deuda. Adicionalmente, si los cálculos del nuevo presupuesto se realizan sobre los valores presupuestados del año anterior, el ejercicio de planificación presupuestaria para el año siguiente vuelve a sobreestimar los espacios disponibles, especialmente si existió algún esfuerzo o resultado en materia de eficiencia y eficacia en el gasto, por ello, aun cuando el presupuesto de 2021 cumpla con la limitación establecida en la regla fiscal, permite programar un espacio mayor de gasto, atendiendo a que el valor presupuestado en 2020 no fue el valor ejecutado y por ende sobreestima el déficit fiscal y espacio aprobado para la contratación de deuda.

Respecto a los intereses de la deuda, los mismos alcanzaron 4.7% del PIB en 2020 mientras que para 2021 disponen de una asignación del

5.7% del PIB, por lo que del 1.6% del PIB que se presenta como aumento en el Presupuesto de 2021 respecto de 2020, el 62.5% deviene de la obligación de pagar más intereses sobre la deuda pública. El rubro de intereses sobre la deuda representa el 25.0% del presupuesto total.

Del resto de gastos considerados en el proyecto de Presupuesto para 2021, la partida de sueldos y salarios concentra la mayor parte de los recursos al representar el 26.6% del total, reflejando un crecimiento de 10.5% respecto al cierre de 2020. En forma complementaria, las transferencias corrientes al sector públicos y externo estarían reduciéndose en 2.5% mientras las destinadas al sector privado se reducirían en 0.8%, ambas respecto de 2020.

Finalmente, los gastos de capital presupuestados para 2021 alcanzan ₡527,008.3 millones, lo que plantea un crecimiento del 18.7% respecto

al ejecutado 2020 y un aumento al 1.5% del PIB, por encima del 1.2% registrado en 2020. Aun cuando existe un pequeño aumento en este tipo especial de gasto, el mismo definitivamente es insuficiente para producir un impulso fiscal significativo que permita recolocar a Costa Rica en la senda del rápido crecimiento económico.

3.1 Destino del gasto público

Con la información disponible se puede estimar que el mayor porcentaje de los recursos utilizados por el Gobierno Central fue destinado al rubro de atención al servicio de la deuda. Así, para 2020 se estima que se destinaron ₡3,480,825.7 millones por servicios de la deuda, que implica el pago de amortizaciones, intereses a la deuda pública, y otras comisiones, y que representaron 37.2% del total del presupuesto de

egresos y 9.7% del PIB; este monto, conforme las cifras del presupuesto para 2021 seguirán creciendo al destinar 42.9% del presupuesto equivalente al 12.9% del PIB.

El segundo rubro de importancia corresponde a los egresos en educación, que proyectan la ejecución de ₡2,234,709.9 millones (23.9% del total) para 2020, 11.7% menos que en 2019 y es equivalente al 6.2% del PIB; para 2021 se estima que su asignación tendrá nuevamente un crecimiento hasta el 6.8% del PIB, aunque su peso respecto del total del gasto seguirá decreciendo hasta ubicarse en 22.7% del total planificado.

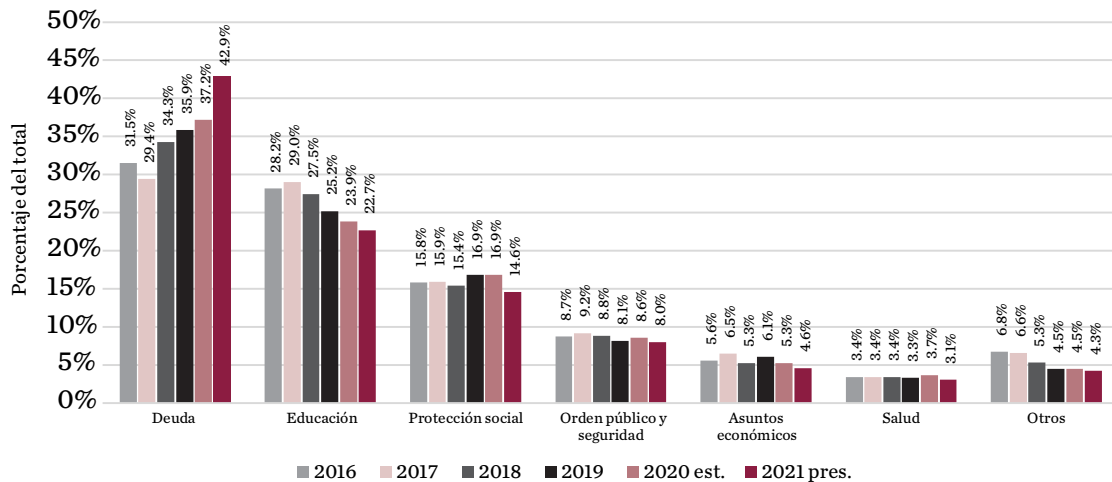
Este análisis preliminar del peso relativo de los destinos de los recursos en el presupuesto muestra que a excepción del rubro asignado para el servicio de la deuda, todos los demás presentan una baja en importancia, no tanto porque el Gobierno los considere

menos importantes, sino porque el aumento exigido por los intereses y las amortización se encuentran ocupando un tamaño creciente. Como porcentaje del PIB el proyecto de presupuesto para 2021 contempla asignaciones crecientes para la atención del servicio de la deuda, la educación, y el orden público y seguridad que dispondrá de un aumento del 2.2% del PIB en 2020 al 2.4% en 2021. Por su parte, las asignaciones correspondientes a la protección social y asuntos económicos serán constantes, mientras que la vinculada a servicios de salud se reducirá ligeramente del 1.0% en 2020 al 0.9% del PIB en 2021.

Es importante recordar que el proyecto de presupuesto 2021⁷ incorpora 50 órganos desconcentrados (OD) que pasarán a formar parte de los ministerios a los que estaban vinculados, como programas y subprogramas; siendo el Ministerio de Cultura y Juventud

el que más incorpora (14 OD), seguido del Ministerio de Salud (7 OD) y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (5 OD), lo que significa que los ministerios deberán asumirán nuevos programas, en algunos casos sin mayores ingresos. Los mecanismos de asignación de recursos por medio de transferencias (corrientes y/o de capital) dieron lugar a argumentos de que los ingresos no eran suficientes, obligando a muchas de los OD a complementar su presupuesto con ingresos propios por venta de bienes y servicios, ingresos por transferencias de otras entidades, ingresos por superávits de periodos anteriores, entre otros; por ello, el ejercicio actual que intenta optimizar el uso de recursos, tratando de evitar la duplicación de gastos y obtener economías de escala, puede tener resultados positivos, sin embargo, también podría implicar el abandono de las funciones que dichas OD realizaban.

Costa Rica: clasificación de la ejecución del presupuesto de egresos públicos 2016-2021 pres. Cifras como porcentaje del total de egresos



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

⁷ Véase en: https://www.hacienda.go.cr/docs/5f4d1ef3d067b_EXP_MOT_2021_WEB.pdf

IV.

SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL

La información oficial y las estimaciones realizadas muestran que los ingresos totales del Gobierno Central de Costa Rica en 2020 ascienden a ₡4,776,052.5 millones, mientras que los gastos totales representan unos ₡7,682,246.4 millones, dando lugar a un déficit presupuestal de ₡2,906,193.8 millones, equivalente al 8.1% del PIB, el que es superior al 6.7% registrado en 2019 y al 5.1% observado en el período 2011-2018, por lo que todo parece indicar que la crisis fiscal es creciente a pesar de los esfuerzos anunciados para contener el gasto corriente en materia de salarios, gastos en alquileres, servicios, entre otros rubros. Por otro lado, aunque los resultados de 2020 están influenciados por la caída en la actividad económica causada por la pandemia del Covid-19 y por ende de los ingresos tributarios, los problemas fiscales de Costa Rica son estructurales.

Conforme el proyecto de Presupuesto para 2021, el balance presupuestal deficitario alcanza ₡3,398,752.4 millones, lo que equivale al 9.1% del PIB, nuevamente por encima de lo

registrado en el año previo. Este tema es de particular importancia debido a que actualmente existen algunos actores del Gobierno que se han apresurado a mencionar que conforme el Programa

Macroeconómico, el nivel de déficit fiscal será menor, lo que es posible, sobre todo si concluyen con éxito las negociaciones con el FMI y si el nivel de referencia para el gasto no es el presupuesto,

Costa Rica: Situación financiera del gobierno central 2019-2021 pres. Comparación valores presupuestarios y estimados, cifras en millones de colones y porcentajes del PIB

Rubro	2019	2020 est.	2021 pres.	% var. 2021 / 2020	% ejec. 2020
Ingresos totales	5,362,976.7	4,776,052.5	5,165,604.8	8.2%	108.8%
Ingresos corrientes	5,262,601.0	4,694,444.1	5,158,719.4	9.9%	108.9%
Ingresos tributarios	4,889,569.7	4,341,031.1	4,560,837.0	5.1%	110.3%
Ingresos no tributarios y transferencias	373,031.3	353,413.0	597,882.4	69.2%	93.8%
Ingresos de capital	100,375.7	81,608.5	6,885.4	-91.6%	102.0%
Gastos totales + Concesión Neta de Préstamos	7,880,403.6	7,682,246.4	8,564,357.2	11.5%	85.0%
Gastos corrientes	7,129,672.0	7,237,369.5	8,037,349.0	11.1%	91.1%
Remuneraciones	2,057,916.6	2,062,212.5	2,278,845.7	10.5%	96.5%
Bienes y servicios	232,410.9	241,730.7	362,876.7	50.1%	82.6%
Intereses	1,517,253.9	1,681,308.4	2,139,662.4	27.3%	88.5%
Transferencias y otros gastos corrientes ^{1/}	3,322,090.7	3,252,117.8	3,255,964.1	0.1%	90.0%
Gastos de capital	718,825.0	444,014.7	527,008.3	18.7%	40.7%
Inversión	60,860.5	73,814.2	245,070.2	232.0%	33.9%
Transferencias de capital	657,964.5	370,200.6	281,938.1	-23.8%	42.4%
Concesión Neta de Préstamos	31,906.6	862.2		-100.0%	
Balance primario	-1,000,173.1	-1,224,885.4	-1,259,089.9	2.8%	44.7%
Balance presupuestal	-2,517,426.9	-2,906,193.8	-3,398,752.4	16.9%	62.6%
Balance presupuestal como % del PIB	-6.7%	-8.1%	-9.1%	12.4%	62.6%

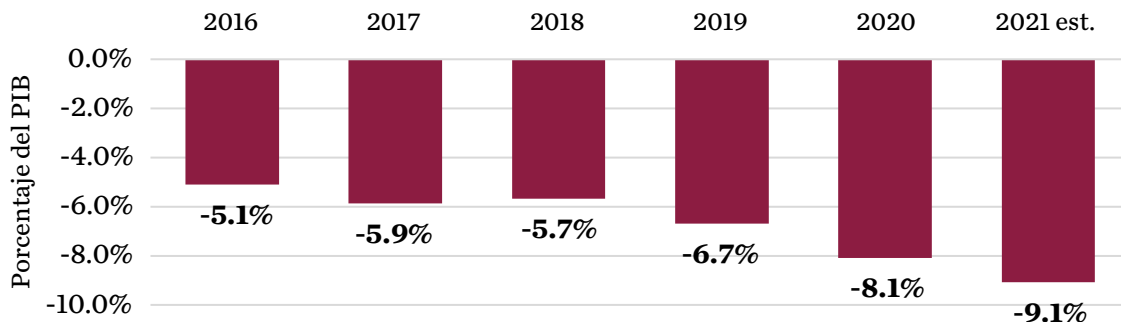
Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales. 1/ Incluye otros gastos corrientes. 2/ Incluye otros gastos de capital.

sino una estimación paralela de gasto realizada a partir del efectivamente realizado en 2020. Sin embargo, la guía oficial de la política fiscal de corto plazo es el Presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, por lo que si es posible plantear inmediatamente la reducción del déficit fiscal, hubiese sido apropiado hacerlo antes de su aprobación o, en su defecto, promover que la autoridades de Hacienda desde

ya impulsen una reforma que lo acomode a los resultados del Programa Macroeconómico. Un éxito en la planificación incluida en el Presupuesto para 2021 es el mantenimiento del déficit primario, el que se ubicará en torno al 3.4% del PIB para 2021, similar al registrado en 2020, aunque por encima del 2.5% del PIB promedio para el período 2011-2019. Sin embargo, y a pesar del mantenimiento del

déficit presupuestal primario, las condiciones previstas implican que los ingresos públicos son insuficientes para cubrir los gastos normales de funcionamiento del aparato estatal; por lo que es innegable que para atender las necesidades del aparato fiscal será necesario adquirir financiamiento, lo que potencialmente provocará una elevación de la deuda y un mayor riesgo de insostenibilidad y vulnerabilidad fiscal.

Costa Rica: resultado presupuestario del Gobierno Central. Período 2016-2021 pres. Cifras en porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

V. DEUDA PÚBLICA

De acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Hacienda sobre la deuda total del Gobierno Central, al 31 de diciembre de 2020 las obligaciones del país alcanzaron los **₡24,289,927.0 millones**, unos **₡3,072,870.0 millones** más que lo registrado a diciembre de 2019, y que equivalen al **67.5%** del PIB, por encima del **56.5%** registrado al cierre de 2019, constatando el rápido crecimiento de la deuda pública. Al cierre de 2010 la deuda soberana equivalía al **28.4%** del PIB, por lo que en términos de la actividad económica, las obligaciones del país crecieron **39.1%** del PIB en el período 2011-2020, es decir un aumento del **137.7%**.

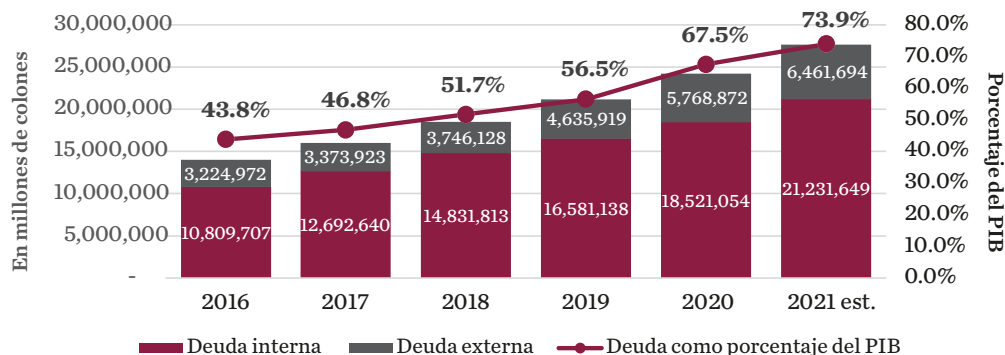
Referente a la estructura de la deuda pública por acreedor, las cifras demuestran que al cierre de 2020 la deuda externa representó el **23.8%** del total de obligaciones del Estado, ligeramente por encima del **21.8%** registrado en 2019, y que de alguna forma, es prueba del esfuerzo para realizar un *rollover* de las obligaciones del Estado. Por su parte, la deuda de origen interno alcanzó el **76.2%** del total, que si bien es cierto se redujo respecto del **78.2%** de 2019, todavía resulta perjudicial, por la vulnerabilidad del sistema financiero a las posibilidades de no pago de las obligaciones fiscales, por la presión al alza de la tasa de

interés interna que puede impactar a la inversión doméstica, y el costo que representan para las finanzas públicas, dado a que en su mayor parte, la deuda interna resulta más cara. La tasa de interés implícita en 2020 se estima que alcanzó **7.9%**, ligeramente por debajo del **8.2%** de 2019 y que sustenta lo comentado previamente. A mayor detalle, se encuentra que la tasa de interés implícita por deuda interna en 2020 alcanzó **8.7%**, mientras que la carga por intereses por deuda externa en promedio pagó una tasa de **5.2%**. Para 2021 se estima que la tasa de interés implícita alcanzará **8.8%**. Sobre este particular, es importante recordar que Costa Rica

tiene la tasa de interés implícita más alta de Centroamérica.

Atendiendo al déficit fiscal programado para 2021, se estima que al cierre de dicho ejercicio fiscal, salvo algunas reformas hacia el interior de la ejecución presupuestaria producto de la renegociación con el FMI, la deuda soberana implicará alrededor del **73.9%** del PIB, monto que vulnera la estabilidad del país y pone en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública de este país centroamericano, lo que debiera reflejarse en reducciones de la calificación soberana que otorgan los entes internacionales.

Costa Rica: comportamiento y estructura de la deuda del gobierno central (2016-2021 est.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

5.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

Costa Rica forma parte de los países considerados como economías emergentes con acceso a los mercados financieros, por lo que FMI recomienda que su nivel de deuda respecto del PIB no debe superar inicialmente el 50.0% del PIB, aunque dicho estándar debe revisarse a partir de las características estructurales de cada país. Sobre este particular, y aunque actualmente se desarrolla una nueva revisión de Artículo IV del FMI para este país, en la última revisión realizada en abril de 2019, la delegación consideró, en ese entonces, que el estimado de 61.5% del PIB que se proyectaba de saldo de la deuda para 2023, ponía la sostenibilidad fiscal del país en riesgo, aunque planteó que, dadas las condiciones económicas de Costa Rica su monto no debiera alcanzar el máximo del 70.0% del PIB, urgiendo a las autoridades a esforzarse para ubicar a la deuda soberana en el máximo del 50.0% del PIB consistente con los estudios acerca de los niveles de sostenibilidad de deuda de los mercados emergentes. Esos estándares parece que serán rebasados en 2021, incluso el techo del 70.0% planteado en el Artículo IV del FMI en 2019, lo que ha hecho más urgente la necesidad de implementar un ajuste fiscal estructural que produzca en el largo plazo una reducción de las obligaciones del Gobierno Central.

La condición más delicada para la reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas de Costa

Rica, está asociada a su limitada capacidad de pago que, en primera instancia, lo representan los ingresos tributarios. Conforme los datos observados, al cierre de 2020 la deuda representa el 559.5% de los ingresos tributarios lo que implica en definitiva que gran parte del problema de esta nación radica en la debilidad de la recaudación tributaria para hacer frente a las obligaciones del Estado.

En complemento, los intereses respecto de los ingresos totales también se estiman que superarían el 30.0% recomendado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), alcanzando 35.2% para 2020 y un 41.4% para 2021. Además, en el *benchmark* de intereses respecto al PIB, en 2020 se estiman que dicho valor alcanzará 4.7% en 2020 y 5.7% en 2021, superando con creces el valor crítico recomendado de 3.0% respecto al PIB. Todos los indicadores presentados revelan altos niveles de vulnerabilidad de las finanzas públicas, y al menos dos de ellos están muy cerca o ya duplicaron, el estándar recomendado por las IFI.

Por su parte, el resultado del indicador de sostenibilidad de la deuda de Blanchard también muestra que la situación fiscal está siendo afectada por el considerable deterioro de la recaudación del país, y que pese a la reducción del gasto, el resultado primario obtenido es menor al resultado primario requerido para que la deuda sea sostenible en el corto plazo. Aunque el indicador de sostenibilidad de Blanchard sugiere la necesidad de un ajuste fiscal por 6.85% del PIB para evitar que la deuda del país crezca

en el corto plazo, dicho valor es impráctico e imposible de alcanzar, por lo que lo más importante es la definición de políticas que tiendan a que, en el mediano plazo, los saldos de la deuda se estabilicen y disminuyan. Será importante estudiar con más precisión la senda de endeudamiento para tomar las acciones adecuadas.

5.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana

La delicada situación estructural de la deuda soberana de Costa Rica, se ha reflejado tanto en la posibilidad de incumplimiento del pago del servicio de las obligaciones soberanas, en la estabilidad del sistema financiero costarricense y sobre la tasa de interés interna, que de alguna forma restringe los volúmenes de inversión interna. Así, las tres calificadoras de riesgo especializadas en la medición de riesgo crediticio de la deuda soberana del país –y que tienen bajo su responsabilidad la evaluación del riesgo para los acreedores del país– modificaron la nota de riesgo del país en 2020, hacia la baja.

En diciembre de 2020 la agencia *Moody's Investors Services* reafirmó su posición con la calificación de B2 con perspectiva negativa otorgada en junio del 2020 (que había sido rebajada en febrero 2020 desde B1 con perspectiva negativa). Esta calificación de riesgo significa que las emisiones de deuda soberana del país son clasificadas como especulativas y que el país es de alto riesgo crediticio. Esta calificadora ha mostrado una tendencia a la baja en su calificación, emitiendo

Costa Rica: Indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central. Período 2016-2021

Tipo	Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021 pres.	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios	336.7%	365.9%	406.8%	433.9%	559.5%	607.2%	250%	Vulnerable
	Deuda total / PIB	43.8%	46.8%	51.7%	56.5%	67.5%	73.9%	50.0%	Vulnerable
	Intereses / ingresos totales	19.1%	21.5%	24.8%	28.3%	35.2%	41.4%	30.0%	Vulnerable
	Intereses / PIB	2.7%	3.0%	3.4%	4.0%	4.7%	5.7%	3.0%	Vulnerable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	0.46%	0.07%	1.51%	2.11%	8.18%	3.49%	Insostenible
		Resultado primario obtenido	-2.37%	-2.90%	-2.25%	-2.66%	-3.40%	-3.36%	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

constantes llamadas de atención sobre el deterioro de la finanzas públicas, la poca diversificación de las fuentes de financiamiento, la dificultad para llegar a acuerdos políticos y la tardía entrada de la *Ley de Fortalecimiento*, lo que definitivamente contribuye a generar una percepción de riesgo para el inversionista, y un aumento en las tasas de interés y los márgenes de Costa Rica sobre sus pares.

La calificadora *Standard and Poors* redujo en junio 2020 su calificación a B luego del B+ que había sido otorgado en 2018, y

mantuvo su perspectiva negativa. Según lo comunica la entidad, la baja de calificación refleja un empeoramiento persistente en las finanzas públicas, una mayor tensión asociada con la pandemia global de Covid-19, una contracción económica más profunda de lo esperado y señales mixtas del gobierno para implementar vigorosamente elementos de la reforma fiscal de 2018.

La agencia *Fitch Ratings* en mayo 2020 degradó la calificación de riesgo de B+ a B con perspectiva negativa, esta nota también es considerada como de grado

especulativo. Entre los argumentos de calificadora se encuentran: el mayor estrés fiscal producto de la crisis sanitaria del coronavirus, un calendario de amortización abrupto, y restricciones de endeudamiento, destacando que el país tiene un estrecho margen de maniobra debido al crecimiento en los intereses a pagar y la ascendente deuda pública. Las tres calificadoras coinciden que la débil implementación de las políticas fiscales podría empeorar su opinión sobre las fortalezas institucionales de Costa Rica y reducir el acceso del soberano al financiamiento de mercado.

Costa Rica: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo según las principales agencias calificadoras (2016 - 2020)

Agencia	Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Moody's Investors Services	Calificación	Ba1	Ba2	B1	B1	B2	
	Perspectiva	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa	
Standard and Poors	Calificación	BB-	BB-	B+	B+	B	
	Perspectiva	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa	Negativa	
Fitch Ratings	Calificación	BB+	BB	BB	B+	B	
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa	Negativa	Negativa	

Fuente: Icefi, con base en calificadoras de riesgo

VI.

TRANSPARENCIA FISCAL

En enero de 2021, *Transparencia Internacional* presentó su informe del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para 2020, en el que Costa Rica obtuvo una puntuación de 57 del máximo posible de 100 puntos, por lo que el país puede considerarse como de corrupción media baja. La calificación obtenida representa una mejora de un punto respecto a lo obtenido en 2019 y 2018, aunque todavía está por debajo de los 59 puntos obtenidos en 2017, la mejor puntuación para el período 2011-2020. Los resultados ubicaron a Costa Rica en la posición 42 de los 180 países en la medición global, con una leve mejora de 2 posiciones en comparación con 2019, aunque todavía por debajo de la posición 38 obtenida en 2017.

En 2020 al igual que en los últimos años, la puntuación obtenida es la mejor entre los países centroamericanos y la quinta mejor entre los países latinoamericanos, solo superada por Uruguay quien obtuvo una nota de 71 (puesto 21/180), Chile, con una nota de 67 (puesto 25/180), Barbados con una nota de 64 (puesto 29/108) y Bahamas con una nota de 64 (puesto 30/180). Frente a la coyuntura por la pandemia del Covid-19, la ejecución del gasto público en Costa Rica no estuvo exenta de cuestionamientos por manejos irregulares de los recursos públicos, aunque esto no parece haber afectado y empeorado su posición. Sin embargo esta arista fiscal parece ser todavía un reto, si se considera que el país se

encuentra iniciando un proceso de vinculación con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), organización de la que forman parte los países más desarrollados del mundo y dentro de la cual, la gran mayoría de los países miembros obtienen las mejores posiciones dentro del ranking de transparencia.

Por su parte, el Índice de Presupuesto Abierto de *International Budget Partnership* (IBP), reflejó en 2019 una calificación que sitúa al país en la escala limitada de acceso a la información del presupuesto público (41-60), al otorgarle 57 puntos, ligeramente por encima de los 56 obtenidos en 2017. Aun cuando Costa Rica todavía no ha alcanzado el límite inferior de nota

para ser considerado como un país que ofrece información sustancial, los esfuerzos realizados sí han permitido mejoras sostenidas desde los 50 puntos de 2012, por lo que parece que en la siguiente evaluación a realizar en 2021, podría mejorar su posición, aunque por supuesto esta última podría ser afectada por el manejo presupuestario ante la pandemia del Covid-19.

Finalmente, la más reciente publicación del índice de incidencia de la corrupción del *World Economic Forum*, al cierre de 2019, indica que el país se encuentra en una escala de corrupción media (56), deteriorándose tres puntos respecto a la calificación de 2018.

Costa Rica: indicadores de transparencia fiscal (2016-2020)

Indicador	Institución / reporte	Escala	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	58	59	56	56	57	
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	Posición dentro de los países evaluados	41	38	48	44	42	
Desviación de los Fondos Públicos	World Economic Forum	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	3.4	3.3	3.6			
Índice de Presupuesto Abierto	International Budget Partnership	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)		56		57		
Índice de Indidencia de la Corrupción	World Economic Forum	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)			59	56		

Fuente: Icefi con base a datos de TI, WEF e IBP.

VII.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio realizado permite concluir primariamente en los siguientes aspectos:

- a. Es evidente que la pandemia del Covid-19 causó un importante efecto sobre la economía, empleo y nivel de bienestar de los costarricenses, sin embargo, el mismo fue significativamente menor al observado en algunos otros países de la región, lo que demuestra de alguna forma la resiliencia de su economía a este tipo de crisis. No obstante, es importante reafirmar que la crisis fiscal y de crecimiento económico que atraviesa el país, no inició en 2020. Por el contrario, constituyen problemas estructurales que deberán ser resueltos desde esa perspectiva.
- b. Las cifras del Banco Central muestran que los sectores económicos más afectados en 2020 fueron: hoteles y restaurantes, transportes, construcción, comercio y agricultura; además el principal canal para la reducción de la producción fue la disminución del consumo, producto en gran parte del necesario confinamiento para tratar de paliar los efectos de la pandemia. La pandemia representó una disminución significativa de los niveles de empleo disponible, especialmente en las mujeres, además de registrarse una caída en los empleos de tiempo completo. Complementariamente, se estima que al cierre de 2020, el número de hogares pobres será de 419,783, el valor más alto en 28 años.
- c. Como consecuencia de la pandemia, la carga tributaria se ubicó en 12.1% del PIB, por debajo del 13.0% del año anterior y a pesar de estar vigente la reforma tributaria implementada en 2018; en sentido contrario, el gasto público se elevó ligeramente hasta alcanzar el 21.3% del PIB, lo que produjo un déficit fiscal del 8.1% del PIB y una acumulación de deuda del Gobierno Central del 67.5% del PIB al final de 2020. La situación de la deuda produce vulnerabilidad económica debido al riesgo de incumplimiento en el pago de su servicio, lo que ha sido apuntado por las agencias calificadoras que han reducido sostenidamente la calificación de la deuda soberana del país.
- d. El principal problema fiscal del país, pese a la reforma tributaria de 2018, sigue siendo la falta de atención a la productividad tributaria, la que aunque mejoró un poco como producto del cambio del IGV al IVA, sigue siendo muy baja; además, el Ministerio de Hacienda, no realiza con la suficiente oportunidad la evaluación del incumplimiento tributario. El incumplimiento tributario sumado al monto reportado de gasto tributario, representan alrededor del 73.2% de la recaudación efectiva, en consecuencia, por lo que existe mucho espacio de mejora en la administración tributaria como alternativa a la elevación de tasas tributarias. El valor antes referenciado no incluye la cuantificación de las renuncias fiscales por contrabando y flujos ilícitos de capital que no son tomados en consideración.
- e. La planificación presupuestaria para 2021, revela un agudizamiento de la situación fiscal del país, lo que empujó al Gobierno de la República a enfrentar un proceso de negociación con el FMI con el fin de obtener préstamos de apoyo para tratar de mejorar el margen fiscal de maniobra, mientras se implementan una serie de cambios tributarios y en el gasto, que, según las autoridades, producirían que la deuda recupere su senda y alcance sostenibilidad en el mediano plazo. No obstante, esta discusión se realiza en medio de un alto nivel de descontento popular y en un período preelectoral que hace pensar en dificultades para su aprobación en la Asamblea Nacional. De no encontrarse una salida negociada y con amplia participación de los actores sociales, se puede prever una agudización de la crisis fiscal del país, que podría producir un mayor deterioro económico, fiscal y social.

Finalmente, y a partir de lo observado, el Icefi formula las siguientes recomendaciones que podrían contribuir a mejorar la situación fiscal de Costa Rica:

- a. Continuar con la discusión con el FMI, pero a partir de esquemas de participación efectiva de todos los sectores económicos y políticos, con el propósito de alcanzar el mayor grado de consenso posible, que permita la aprobación de medidas que tiendan a resolver de una forma estructural la problemática fiscal del país y teniendo en cuenta principios de progresividad, búsqueda de resultados de desarrollo y mejora del bienestar social y de las condiciones económicas.
- b. La solución del problema del país inicia con el establecimiento de un programa real de combate al incumplimiento tributario, de allí que la DGT cumple un papel esencial por medio de la formulación pública de sus acciones para combatir las diferentes formas de no pago de impuestos. En el mismo sentido, el Ministerio de Hacienda debe avanzar en la evaluación oportuna y sistemática del incumplimiento tributario, convirtiendo el mismo en el principal criterio de evaluación del trabajo de la DGT. En forma complementaria, y con el fin de disponer de una verdadera política tributaria en el país, resulta urgente la evaluación de beneficio-costos de los tratamientos tributarios diferenciados existentes, especialmente de aquellos que implican incentivos tributarios a determinados grupos empresariales del país, que han disfrutado de los mismos durante muchos años y que no han contribuido a financiar los gastos del Estado.
- c. La discusión con el FMI y la contratación de nuevos préstamos con este o con otros organismos financieros es conveniente solo si la misma implica un rollover de deuda, contribuyendo a cambiar paulatinamente la matriz de endeudamiento, de tal forma que haya un reequilibrio entre tenedores internos, especialmente del sector bancario, a deuda externa o por lo menos no bancaria; y de deuda más cara a más barata, logrando niveles tolerables de riesgo del tipo de cambio.
- d. Finalmente, si bien es cierto que resulta necesaria la evaluación inmediata del gasto que realiza el Gobierno Central de Costa Rica, a fin de determinar su eficiencia y eficacia, la misma debe ser previa a cualquier intento de reducirlo en forma indiscriminada, dado que el recorte del mismo puede producir efectos sociales y económicos más perniciosos que el ahorro esperado.
- e. Revisar el sentido técnico y político de la regla fiscal, pues si bien los Estados y los gobernantes necesitan algunas reglas claras en materia fiscal, estas no deben provocar un deterioro de las herramientas que el Estado tiene para promover el bienestar social y las condiciones económicas que generan más y mejor crecimiento, innovación productiva, empleo y gobernabilidad democrática.



ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

**PERFILES
MACROFISCALES
DE CENTROAMÉRICA
COSTA RICA**

Febrero 2021

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
7^a. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org