



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022

Investigación de base

Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica en el 2021 y primeros meses del 2022

Investigadores:

Pablo Villamichel Morales

David Ching Vindas

San José | 2022



336.728.6
V715a

Villamichel Morales, Pablo

Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica / Pablo Villamichel Morales, David Ching Vindas. -- Datos electrónicos (1 archivo : 1.074 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-47-9

Formato PDF, 33 páginas.

Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022 (no. 28)

1. FINANZAS PÚBLICAS 2. DEUDA PÚBLICA. 6. COSTA RICA. I. Ching Vindas, David. II. Título.



Índice

Descargo de responsabilidad.....	2
Introducción	2
Auspiciosos resultados fiscales en 2021 y primer semestre de 2022	4
Robusta recuperación económica en 2021 favoreció desempeño fiscal.....	6
Comparativo con OECD verifica sólida consolidación fiscal en 2021.....	7
Cumplimiento del acuerdo con el FMI refuerza mejoras en finanzas públicas.....	8
Transparencia fiscal y la vulneración de los sistemas informáticos.....	9
Gobierno Central Consolidado transparenta resultados.....	10
Reformas tributarias potencian ingresos	12
Compromiso con austeridad del gasto es fundamental para consolidación fiscal	14
Aplicación de regla fiscal decisiva para alcanzar superávit primario.	16
Gestión de la deuda.....	21
Control político resta oportunidad y eficiencia de la gestión de deuda.....	23
Superávit primario modifica dinámica de la deuda.....	25
Conclusiones	27
Bibliografía.....	27
Anexos	30

Descargo de responsabilidad

La presente investigación se realiza en el marco del proceso de investigación para el *Informe Estado de la Nación 2022*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2022* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

Los resultados fiscales del año 2021 marcan un claro punto de inflexión respecto a la esperada y necesaria consolidación financiera del Gobierno. El déficit financiero mejoró de 8% del PIB en 2020 a 5% en 2021 y el déficit primario, que no considera el pago de intereses sobre la deuda, pasó de 3,4% del PIB en 2020 a tan sólo 0,3%. Los resultados del primer semestre de 2022 mantienen la tendencia positiva y hacen prever un superávit primario en torno al 1% del PIB para el cierre del año. Esta es la recuperación más robusta de los resultados primarios de cualquiera de los países miembros de la OECD luego de la pandemia de COVID-19. El vigoroso ajuste ha sido calificado de milagro. Pero, por el contrario, es el resultado de un prolongado debate político que se extendió desde el año 2010 hasta el año 2018, cuando finalmente se adoptaron medidas agresivas de austeridad del gasto y profundas reformas al sistema tributario.

En efecto, luego de la crisis del 2008 mucho del ejercicio político se dedicó a un debate mayormente estéril sobre la conveniencia de la consolidación fiscal. El objetivo era implementar medidas para contrarrestar los efectos del incremento permanente y desproporcionado del gasto luego de la crisis. El crecimiento económico desde 2009 no fue suficientemente para impulsar los ingresos tributarios adicionales que permitieran compensar el gasto permanente adicional y de esa forma reducir el déficit fiscal para moderar el crecimiento de la deuda pública. Para 2018, la procrastinación en la adopción de medidas hizo que el saldo de la deuda se duplicara del 26% del PIB en 2009 al 53%. La urgencia hizo necesarias medidas para estabilizar las finanzas públicas, pero sus efectos se reflejaron hasta el año 2021 cuando la deuda como proporción del PIB ya había alcanzado el 68,7%. Un nivel considerado muy elevado para una economía del tamaño, composición y dinámica como la costarricense. Contrastantemente, la elevada carga financiera de 4,8% del PIB en 2021 representa la mayor proporción del PIB de cualquier país miembros de la OECD.

El propósito de esta ponencia es justamente dar seguimiento a los principales resultados fiscales en Costa Rica durante el año 2021 y el primer semestre del año 2022. Los objetivos de la ponencia se resumen en contestar:

1. ¿Cómo ha cambiado la estructura del balance fiscal de Costa Rica en los últimos diez años? y ¿Cómo se ha reflejado en la dinámica de la deuda?
2. ¿Cuáles son los riesgos que enfrenta el Gobierno respecto a la sostenibilidad del balance financiero durante los próximos meses?
3. ¿Cómo han cambiado las necesidades de financiamiento del Gobierno Central?
4. ¿Cómo se compara el balance financiero y endeudamiento de Costa Rica respecto a los países de la OCDE?

El balance fiscal no es un fin en sí mismo, sino una medida para mejorar la capacidad de mitigar los riesgos que podrían desmejorar la calidad de vida de los habitantes o limitar la capacidad del Estado de cumplir con los objetivos que se le han asignado. La problemática de una situación fiscal ampliamente deficitaria se evidencia cuando el Gobierno requiere hacer gastos no anticipados. Esto puede ser por necesidad de responder a eventos no esperados como contrarrestar una desaceleración económica. Para recobrar algunos grados de libertad para la gestión activa la política fiscal es necesario reducir el saldo de la deuda a un nivel sostenible. La optimización del endeudamiento no solamente reduce el costo del endeudamiento. También promueve el buen funcionamiento y el desarrollo del mercado financiero local. Las responsabilidades en la administración conllevan el continuo balance en el uso de los distintos mecanismos e instrumentos de financiamiento a disposición del Gobierno.

Hoy persisten las debilidades estructurales de las finanzas públicas, que ante escenarios adversos no esperados todavía pueden poner en riesgo la estabilidad financiera del Gobierno. Los esfuerzos de consolidación fiscal pasan por continuar mejorando la eficiencia de la recaudación de los ingresos, mantener una gestión austera de los gastos y -ahora más que antes- aplicar de una sana gestión de deuda. El cumplimiento de la regla fiscal aprobada en 2018 para asegurar la austeridad gubernamental en condiciones con niveles indeseablemente elevados de deuda ha probado ser una herramienta imprescindible para moderar el gasto. Los buenos resultados fiscales recientes y las presiones por las circunstancias macroeconómicas no deben justificar el abandono del cumplimiento estricto de la regla fiscal. El cambio del impuesto General sobre las Ventas por un Impuesto al Valor Agregado con una base imponible ampliada a servicios, los cambios en el cobro del Impuesto sobre la Renta a las ganancias de capital y una recuperación económica en 2021 más robusta de lo anticipado propiciaron la mejora del resultado fiscal, que permite pensar en una trayectoria acelerada de ajuste fiscal. De mantenerse el compromiso con el orden fiscal y sin nuevas sorpresas económicas se puede anticipar una mejora en las calificaciones de riesgos para finales del año 2022 o inicios del 2023.

Sin embargo, el escenario macroeconómico con un elevado nivel de deuda, el incremento de las tasas de interés, presiones de devaluación del tipo de cambio y la ralentización del crecimiento económico conspiran en contra del proceso de reducción del déficit. También la ausencia de información actualizada y oportuna luego del ciberataque en contra de los sistemas del Ministerio de Hacienda en abril de 2021 no ha permitido el funcionamiento normal de los procesos tributarios desde entonces y ni la publicación de los resultados fiscales por más de cinco meses. Solo muy recientemente estuvieron disponibles los datos de ingresos y gastos al mes de junio de 2022.

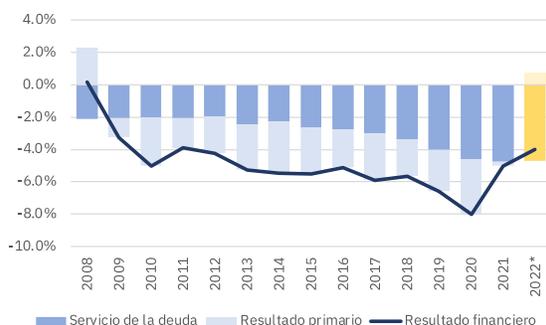
Con el fin de analizar estos aspectos y cumplir los objetivos propuestos, el documento está organizado en seis secciones y dos anexos. Luego de esta introducción se analizan el desempeño financiero del Gobierno Central en comparación con los países de la OECD, considerando el desempeño económico e incluyendo el análisis del desempeño del acuerdo con el FMI. En la tercera sección se analizan los resultados de las reformas tributarias sobre los ingresos del Gobierno. En la cuarta se presentan los principales resultados por el lado del gasto y el cumplimiento de la regla fiscal. En la quinta sección se analiza el comportamiento de la gestión de la deuda, la oportunidad de emitir bonos internacionalmente y se revisa la dinámica de la deuda que la llevó a un nivel tan elevado. Por último, en la sexta sección se plantean las

conclusiones. Se incluyen tres anexos: uno con mayor detalle de la composición de la deuda en el tiempo, otro con los criterios de evaluación de acuerdo con el FMI y el tercero con la especificación del análisis de la dinámica de la deuda.

Auspiciosos resultados fiscales en 2021 y primer semestre de 2022

Durante el año 2020 se registró un aumento adicional del déficit debido a la severa contracción económica y los efectos de las medidas para combatir la pandemia del COVID-19¹. Este episodio pospuso los efectos de la implementación de la reforma fiscal aprobada a finales del 2018. En 2021 se redujeron las restricciones sanitarias asociadas a la pandemia del COVID-19 e inicia una recuperación de las condiciones económicas. La reactivación sobrepasó las expectativas, tanto a nivel nacional como internacional. El mayor crecimiento económico, aunado a la implementación de medidas para mejorar la recaudación y controlar el gasto se reflejaron en una significativa corrección del resultado fiscal. Como se muestra en el Gráfico 1, el déficit financiero del Gobierno Central de redujo de 8% del PIB en 2020 a 5% en 2021. Este era aún un nivel considerado elevado, cercano al promedio registrado entre 2009 y 2019 de 5,1% del PIB. Los resultados del déficit primario, que no incluye los gastos de servicio de la deuda, son más auspiciosos. Pasó de un déficit del 3,4% del PIB en 2020 a uno de sólo 0,3% en 2021. El resultado primario de 2021 fue significativamente inferior a su promedio de 2,5% del PIB entre 2009 y 2019.

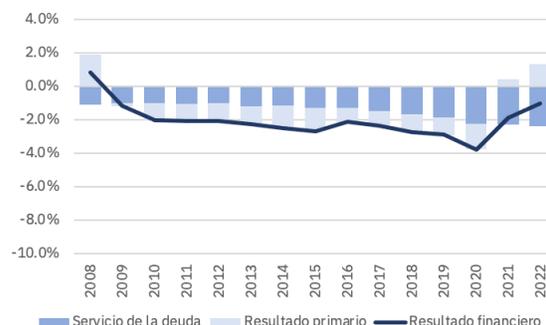
Gráfico 1
Gobierno Central: Resultado financiero como % del PIB 2008 – 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

* Datos del 2022 son la suma de los resultados entre julio 2021 y junio 2022.

Gráfico 2
Gobierno Central: Resultado financiero 1^{er} semestre como % del PIB 2008 – 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

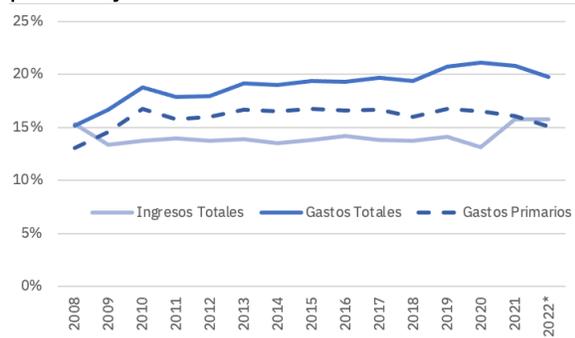
Ambos resultados son positivos y reflejan la contribución de varios factores, algunos coyunturales y varios permanentes. El más importante fue la recuperación económica más robusta de lo esperado. Pero también se incorporaron otras modificaciones legales por una sola vez, que explican un incremento del 0,7% del PIB en 2021:

¹ Ver Villamichel 2021.

- i. 0,2% del PIB por la liquidación de un trimestre adicional en la liquidación del Impuesto sobre la Renta de marzo de 2021,
- ii. 0,3% del PIB por transferencias provenientes de superávits de instituciones públicas y destinados al pago de servicio de la deuda en 2021 incorporadas en la Ley No. 9925,
- iii. 0,2% del PIB por el traslado del capital acumulado del INS en 2020.

Adicionalmente, un 1% del PIB es explicado por la consolidación de los presupuestos de las entidades desconcentradas del Gobierno Central y eliminación de la posibilidad de financiar gasto de entidades descentralizadas con financiamiento con recursos de vigencias anteriores (ver análisis detallado en la sección 0). El remanente 1,4% del PIB puede ser atribuido al aumento de la recaudación de impuestos, como se puede observar en el Gráfico 3 y el Gráfico 4. De la mejora de 3% del PIB en 2021, el 90% o 2,7% se atribuye a mejoras en los ingresos y solo el 0,3% a mejoras en el gasto. En particular, la carga tributaria aumento en 2% del PIB, alcanzando el 13,9% del PIB en 2021, que supera el promedio observado entre 2009 y 2019.

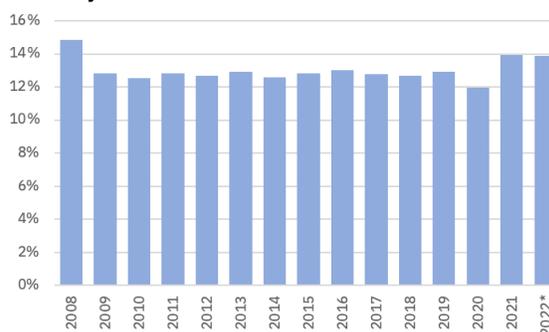
Gráfico 3
Gobierno Central: Ingresos y gastos como porcentaje del PIB 2008 – 2022*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

*Datos del 2022 son la suma de los resultados entre julio 2021 y junio 2022.

Gráfico 4
Gobierno Central: Carga tributaria como porcentaje del PIB 2008 – 2022*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

*Datos del 2022 son la suma de los resultados entre julio 2021 y junio 2022.

Los resultados positivos se han extendido al primer semestre de 2022. El Gráfico 2 más atrás muestra cómo el resultado primario semestral aumentó un 1% del PIB respecto al primer semestre de 2021 y alcanzó un superávit de 1,4% PIB. En tanto que el déficit financiero semestral se redujo de 1,9% del PIB en el primer semestre de 2021 a 1% del PIB en el primer semestre en 2022. Al analizar los resultados fiscales, en términos agregados a 12 meses, también mejoran en 1% del PIB². Se hace de esta forma por la dificultad de desestacionalizar las cifras fiscales con todos los cambios a que han estado sujetos. El resultado primario medido en 12 meses fue un superávit de 0,7% del PIB y el resultado financiero un déficit del 4% del PIB.

Consistente con estos resultados, en marzo de 2022 Fitch Ratings afirmó la calificación de riesgo de Costa Rica en 'B' y revisó la perspectiva de la calificación a estable desde negativa. Este

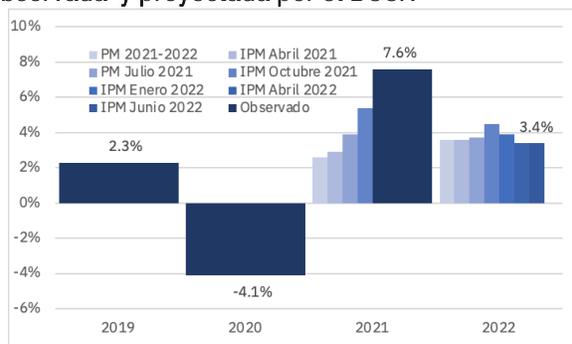
² Considerando los datos de julio 2021 a junio 2022.

cambio refleja lo que considera mejoras significativas en los resultados fiscales de 2021, con un sólido desempeño de los ingresos y un límite a los gastos fijado por la regla fiscal. Adicionalmente considera que la aprobación de la Reforma del Empleo Público refuerza la posibilidad de control sobre el gasto y cumple con las condiciones negociadas en el acuerdo con el FMI. Principalmente, la aprobación en la Asamblea Legislativa de la Ley de Empleo Público que era un componente fundamental del acuerdo con el FMI. La reforma crea una escala salarial única en todo el sector público. También Moody's, en el diciembre previo, cambió la perspectiva de deuda soberana para Costa Rica de negativa a estable y mantuvo su calificación de B2 para los bonos soberanos.

Robusta recuperación económica en 2021 favoreció desempeño fiscal

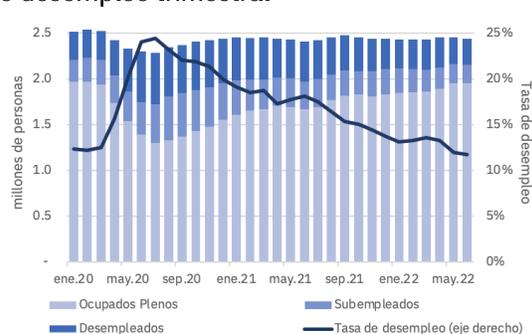
La recuperación económica en 2021, luego de la recesión causada por la pandemia de COVID-19 en 2020, fue más robusta de lo estimado hasta por los analistas económicos más optimistas. En enero de 2021, el BCCR proyectó un crecimiento real del PIB de sólo 2,6% para ese año. Como se puede observar en el Gráfico 5, las proyecciones fueron mejorando gradualmente en el transcurso del año y finalmente el resultado observado fue un sorprendente crecimiento real del PIB de 7,6%. La recuperación también fue evidente en la reducción de la tasa de desempleo que gradualmente regresó a los niveles de prepandemia cercanos a 12%, pero con una menor tasa de participación. Es decir, con aproximadamente 98 mil personas que se retiraron de la fuerza laboral.

Gráfico 5
Producto Interno Bruto: Tasa de variación real observada y proyectada por el BCCR



Fuente: BCCR.

Gráfico 6
Fuerza de trabajo por condición de empleo y tasa de desempleo trimestral



Fuente: INEC y Elaboración propia.

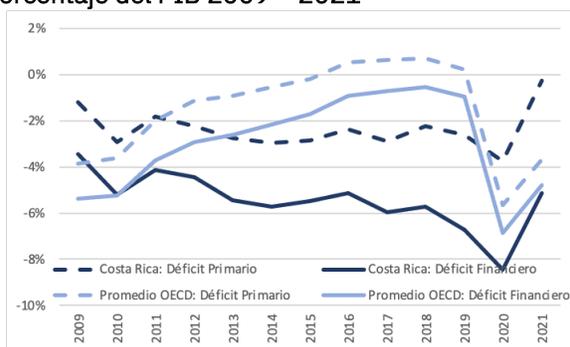
Para el año 2022 se prevé un menor crecimiento económico nacional e internacional pero con mayor inflación y condiciones financieras más restrictivas. El BCCR estima un crecimiento real del PIB del 3,4% para 2022. Con un mayor precio internacional de los derivados del petróleo y de los alimentos. Los Bancos Centrales alrededor del mundo han incrementado sus tasas de política monetaria para moderar las expectativas de inflación futuras, que a su vez han incrementado la posibilidad de una recesión en los principales socios comerciales de Costa Rica en los próximos 12 meses. La inflación interanual a junio en Costa Rica fue de 12,1% y el efecto de mayores precios se reflejará en el crecimiento del PIB nominal del 9,9% para 2022, sólo marginalmente menor que el crecimiento nominal del 10% del año previo.

Comparativo con OECD verifica sólida consolidación fiscal en 2021

Los cambios en los resultados fiscales del Gobierno de Costa Rica entre 2020 y 2021 fueron comparativamente mejores que el de países más desarrollados. Costa Rica es miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) que es una organización de 38 países cuya misión es diseñar mejores políticas públicas que favorezcan la prosperidad, estableciendo estándares y proponiendo soluciones a retos sociales, económicos y medioambientales, incluidos los fiscales.

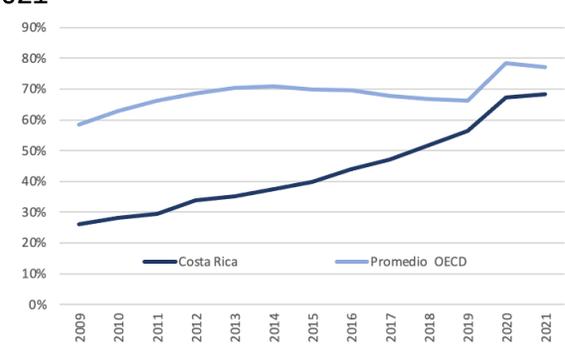
Como se presenta en el Gráfico 7, para el año 2020 el déficit financiero promedio de los países miembros de la OECD se incrementó a 6,8% del PIB, desde 1% el año previo y se redujo a 4,8% del PIB en 2021. El resultado primario promedio de los países de la OECD pasó de un superávit primario de 0,2% del PIB en 2019, a un déficit primario de 5,7% en 2020 y se redujo a 3,7% en 2021. Con esto el saldo de la deuda promedio de los países de la OECD saltó de 66,1% del PIB en 2019 a 78,4% en 2020, como se muestra en el Gráfico 8.

Gráfico 7
OECD: Resultado financiero y primario anual como porcentaje del PIB 2009 – 2021



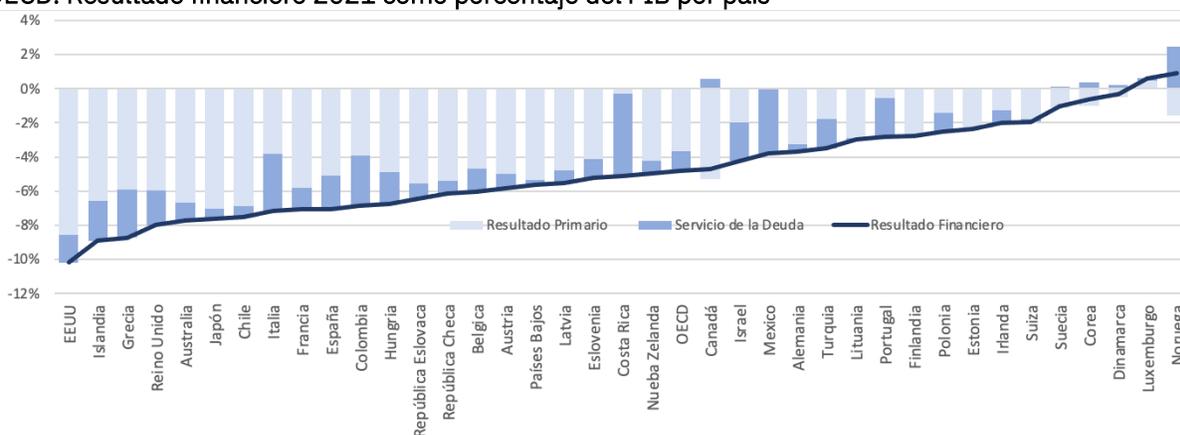
Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI-WEO Abril, 2022.

Gráfico 8
OECD: Deuda como porcentaje del PIB 2009 – 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI-WEO Abril, 2022.

Gráfico 9
OECD: Resultado financiero 2021 como porcentaje del PIB por país



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI-WEO Abril, 2022.

En este contexto de la OECD, Costa Rica fue uno de los países que menos aumentó el gasto durante la pandemia de COVID-19 en 2020. El elevado déficit preexistente y la oposición política restringieron la posibilidad de expandir el gasto. Para el año 2021, los resultados positivos comentados anteriormente permitieron la reducción del déficit primario más energética entre los países de la OECD. Costa Rica se ubicó como el tercer resultado primario, sólo sobrepasado por Luxemburgo y México. Entre 2015 y 2019 Costa Rica tuvo el déficit financiero más elevado de los 38 miembros de la OECD. En 2019 bajó al puesto 26 y, como se puede observar en el Gráfico 9, en 2021 pasó al puesto 19 o percentil 50. También en 2021 se ubicó a mitad de la tabla en el saldo de la deuda como proporción del PIB, ligeramente por debajo del promedio (percentil 43%).

Como se puede deducir también del Gráfico 9, la combinación de estos factores provoca que Costa Rica sea el país con la mayor proporción del PIB dedicado a pago de intereses de su deuda en la OECD. Más adelante en el documento, en el apartado de seguimiento de la deuda y financiamiento, se argumentará que las mejoras en el resultado primario ponen ahora el énfasis en mejorar la gestión de la deuda y la gestión de los riesgos financieros.

Cumplimiento del acuerdo con el FMI refuerza mejoras en finanzas públicas

Costa Rica suscribió un acuerdo bajo el Servicio Ampliado del FMI (SAF) que fue aprobado en la Asamblea Legislativa a mediados del año 2021. A grandes rasgos, este acuerdo corresponde a un financiamiento condicionado por \$1.778 millones a lo largo de tres años, con condiciones blandas y apoyo institucional al Gobierno para implementar la agenda de consolidación fiscal pactada. Es decir, los desembolsos están condicionados al cumplimiento de diferentes metas, así como la implementación de políticas públicas que buscan resolver los problemas estructurales, debilidades institucionales y dificultades económicas para mantener la estabilidad macroeconómica. El principal objetivo es alcanzar un superávit primario permanente de al menos un 1% del PIB a partir del año 2023 y de esta forma reducir gradualmente el saldo de la deuda pública a un 50% de PIB para el 2035.

El 90% del crédito está dirigido a reemplazar nueva deuda cara y ahorrar aproximadamente \$70 millones en intereses. El restante 10% se destinó al pago de la deuda que el Gobierno tiene con la estatal Caja Costarricense del Seguro Social. Sin embargo, las restricciones del gasto que introdujo la regla fiscal al Sector Público impiden se use para abonar a la deuda del Gobierno con la CCSS. Por esta razón fue necesario presentar un nuevo proyecto de ley para permitirlo, que está pendiente de aprobación.

La principal reforma fue la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público, No. 10.159, en marzo de 2022. Esta normativa busca modernizar la gestión de recursos humano del Sector Público y crea un esquema de salario global por posición con el fin de unificar las numerosas escalas salariales. En adición de la contención del gasto por este medio, se propusieron cinco medidas que incrementen los ingresos, pero que no se han aprobado ni implementado aún:

- i. Renta global dual: Unifica escala del impuesto a los ingresos y utilidades con el que se grava a trabajadores asalariados y trabajadores independientes. Las estimaciones de esta medida sugieren un rendimiento de 0,4% del PIB.
- ii. Reducción de exoneraciones: eliminar incentivos existentes las remesas, salario escolar y rentas de capital.

- iii. Aporte de empresas estatales: Todas las empresas estatales que generen una utilidad luego del pago impuestos destinarían hasta 30% de sus para apoyar el esfuerzo fiscal y de reducción de la deuda pública. Se estima obtener el equivalente al 0,2% del PIB.
- iv. Impuesto especial a los premios de lotería: Estiman un rendimiento de 0,1% del PIB.
- v. Impuesto a la propiedad de casas de lujo: Se refiere a un impuesto sobre los bienes inmuebles habitacionales de alto valor con valor igual o superior a 325 salarios base. Estiman un rendimiento de 0,1% del PIB.

De acuerdo con la carta de intención del programa, los recursos son desembolsados posterior a la revisión semestral y subsecuente aprobación del organismo internacional. El avance en la implementación es verificado con criterios de desempeño, metas indicativas y puntos de referencia estructurales³. A finales de marzo de 2022, luego de aprobación de la Ley Marco de Empleo Público, el FMI terminó conjuntamente las primera y segunda revisiones bajo el acuerdo bajo el SAF que permitió el desembolso de US\$284,5 millones adicionales y la extensión del acuerdo por cinco meses adicionales, hasta julio de 2024. Al mes de septiembre de 2022 el FMI ha desembolsado un total de \$569 millones correspondiente al acuerdo. La revisión del FMI refuerza la percepción de que el Gobierno de Costa Rica ha logrado avanzar sustantivamente en la eficiencia de la administración fiscal y que ha superado las expectativas.

La tercera revisión estaba programada originalmente para junio de 2022. Ahora que se cuenta con nuevos datos del desempeño fiscal hasta junio de 2022, se llevará a cabo del 20 de setiembre al 4 de octubre. Adicionalmente los resultados servirán para que el FMI analice la solicitud del Gobierno de acceder a recursos financieros en el marco del Mecanismo de Resiliencia y Sostenibilidad, por hasta \$700 millones adicionales. Con los resultados a junio, se sobrepasaron las metas acordadas con el FMI. El superávit primario del Gobierno Central alcanzó 576,9 mil millones de colones sobrepasa la meta que se había acordado con el FMI por 144 mil millones de colones y apunta a alcanzar el hito del superávit primario de 1% del PIB un año antes de lo acordado.

Transparencia fiscal y la vulneración de los sistemas informáticos.

Estos resultados fueron opacados por los problemas tecnológicos del Ministerio de Hacienda. El 18 de abril del 2022 se confirmó que sus plataformas informáticas tributarias y de procesos aduaneros⁴ fueron vulnerados por un ciberataque. Esto llevó al Ministerio de Hacienda a suspender de manera temporal sus plataformas tecnológicas más importantes, lo cual aplazó en los trámites del Sistema Nacional de Aduanas y en las declaraciones de impuestos, ya que muchos de estos debían declararse alrededor de esa fecha. El ataque se hizo por medio de ransomware, que limita el acceso a la información. Los perpetradores pidieron \$10 millones para liberarla la información, opción que Gobierno se reusó a pagar.

Para el mes de junio se logró restablecer la plataforma de ATV. En agosto el Ministro de Hacienda corroboró que aún se desconocían las cifras fiscales del país en términos de ingresos, gasto y balance fiscal. Para ese momento, las cifras fiscales que generalmente se actualizan la segunda o tercera semana de cada mes ya se cumplían más de cuatro meses sin nuevos datos. La

³ Ver en el anexo en la Sección 7

⁴ Administración Tributaria Virtual (ATV) y Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA)

vulneración resultó particularmente sensible debido al momento en el que sucedió. Desde la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Pública los años 2020 y 2021 fueron marcados por la crisis generada por la pandemia de COVID-19, el año 2022 es un año clave para la consolidación de las finanzas públicas que se empezó a vislumbrar con los resultados de 2021 y por 6 meses no se conocieron los resultados.

Al no contar con información oportuna y veraz no fue posible dar evidencia de que mejora observada en 2021 era sostenible, ni tampoco sobre los esfuerzos para corregir definitivamente el problema. Moody's, la agencia internacional de calificación de riesgo, advirtió sobre las consecuencias negativas que podía tener esta la situación. El éxito del ciberataque revela serias debilidades institucionales y de ciberseguridad, así como la obsolescencia de los sistemas actuales. Indica que es negativo para el crédito soberano, que probablemente necesitará aumentar el gasto para resolver la situación y mejorar la ciberseguridad. La agencia recordó que desde el inicio de los ataques el gobierno tampoco pudo verificar los resultados, lo que pudo generar un escenario de deterioro de la administración tributaria y de la ejecución presupuestaria. Pero, por el contrario, tuvo la consecuencia positiva que los obligados tributarios continuaron auto liquidando los impuestos.

La ausencia de información oportuna no proporciona la seguridad a los mercados, las organizaciones multilaterales acreedoras y los ciudadanos la información que necesitan para rendir cuentas. La eventual reducción en la percepción de la transparencia fiscal también pudo debilitar la credibilidad de los planes fiscales del país. Justamente este es el fundamento del Código de Transparencia Fiscal del FMI para fortalecer la supervisión fiscal, la formulación de políticas y la rendición de cuentas.

El Código es un estándar internacional para la divulgación de información sobre las finanzas públicas. Comprende un conjunto de principios construidos en torno a los pilares de: (i) informes fiscales; (ii) previsión fiscal y elaboración de presupuestos; (iii) análisis y gestión del riesgo; y (iv) gestión de ingresos por recursos. Claramente la ausencia de información por al menos 6 meses incumple los pilares y se deben incorporar nuevos controles mitigatorios para controlar el acceso no autorizado a los sistemas de información. La confianza en el estado subyace a la confianza en los aspectos más amplios del funcionamiento de la economía y puede comprometer la confianza del sistema financiero más amplio. La necesidad mejorar los sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda se debe aprovechar para implementar el proyecto de Hacienda Digital con mayor apremio. Este es un ambicioso proyecto que no sólo plantea el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías, sino la mejora de los procesos, estructura y modelo operativo.

Gobierno Central Consolidado transparenta resultados

A partir del año 2021 la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, No. 9524, incorporó integralmente en la aprobación legislativa del Presupuesto Nacional los ingresos y gastos de los órganos desconcentrados a nivel de las partidas de los programas de los distintos ministerios. Hasta entonces, la responsabilidad de la aprobación y liquidación de estos presupuestos era de la Contraloría General de la República. De esta forma se amplió la definición del Gobierno Central para incluir las instituciones desconcentradas que le brindan servicios directos al Poder Ejecutivo. Pese a la

relevancia de esta información, aún no está disponible públicamente una serie histórica armonizada que permita la comparabilidad de los resultados actuales con años previos.

Como parte de esta ponencia se procesó la información de la liquidación anual de ingresos y gastos de las instituciones desconcentradas para el período comprendido entre los años 2006 y 2020 que se recopila en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR). En vista que las entidades que se deben consolidar se financian principalmente con transferencias provenientes del mismo Gobierno Central, se requiere eliminar simultáneamente el ingreso y gasto por las transferencias recíprocas. Adicionalmente, hay que incluir los ingresos provenientes de superávits de años anteriores, que se incorporaban a la caja única del Estado, pero que luego podían ser reclamados y utilizados por las entidades desconcentradas en ejercicios presupuestarios posteriores. De esta forma se generaba una distorsión contable, que no necesariamente se reflejaba en el saldo de la deuda.

Cuadro 1

Gobierno Central: Ingresos Consolidados como % del PIB 2016 – 2020

	Gobierno Central sin ISFLSGC	Gobierno Central con ISFLSGC	Efecto Neto Consolidado
Ingresos totales	14.0%	15.0%	1.0%
Ingresos corrientes totales	14.0%	15.0%	1.0%
Ingresos tributarios totales	13.0%	13.2%	0.1%
Ingresos no tributarios	0.9%	1.8%	0.9%
Contribuciones Sociales	0.3%	1.3%	1.1%
Otros Ingresos no tributarios	0.1%	0.4%	0.2%
Transferencias	0.5%	0.1%	-0.4%
Ingresos de capital	0.0%	0.0%	0.0%
Financiamiento con recursos de vigencias anteriores	0.0%	0.7%	0.7%
Total	14.0%	15.7%	1.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.

Con esta inclusión incrementó el ingreso consolidado del Gobierno en 1,7% del PIB en promedio. El incremento se concentra principalmente en los ingresos no tributarios proveniente de contribuciones sociales que administra el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) que aumentaron 1.1% del PIB. Los incrementos en ingresos tributarios y otros ingresos no tributarios son solamente marginales, que en conjunto no sobrepasan el 0.3% del PIB. Los efectos positivos son contrarrestados parcialmente por la reducción al netear las transferencias. El incremento adicional de 0.7% promedio proviene del financiamiento con recursos de vigencias anteriores. De acuerdo con la nueva normativa, en adelante los Órganos no podrán solicitar derecho de uso sobre los mismos, por cuanto pasan a ser recursos del Tesoro Público. Es importante mencionar que en los años 2019 y 2020 la utilización de esta fuente representó 1.0% y 1.1% del PIB, respectivamente.

Cuadro 2:

Gobierno Central: Gastos Consolidados como % del PIB 2016 – 2020

	Gobierno Central sin ISFLSGC	Gobierno Central con ISFLSGC	Efecto Neto Consolidado
Gastos Totales	18.3%	19.3%	1.0%
Gastos corrientes totales	16.7%	17.5%	0.9%
Remuneraciones	6.5%	6.8%	0.3%
Gasto en bienes y servicios	0.6%	1.2%	0.6%
Transferencias corrientes	6.7%	6.7%	0.0%
Servicio de intereses	2.8%	2.8%	0.0%
Gastos de capital totales	1.6%	1.7%	0.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.

Por el lado del gasto, la conciliación también resulta en un aumento neto del gasto equivalente a 1% de PIB promedio. El incremento proviene de las transferencias al sector privado y las remuneraciones que erogan las entidades desconcentradas. Solo marginalmente hay gasto asociado a otros rubros. Estas entidades solo cuentan con un endeudamiento marginal que no afecta el pago por intereses consolidado en forma material.

El resultado neto sobre los déficits primario y financiero consolidado es por 0.7% PIB en promedio y que está asociado a los gastos que financiados con recursos de años anteriores. Justamente la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, número 9524, inhibió el uso de estos recursos a partir del año 2021. Esto representa el cambio más sustantivo en la reducción del déficit primario consolidado a partir del 2021. Esta modificación liberó contablemente 180 mil millones de colones que las entidades desconcentradas podían reclamar en ejecuciones presupuestarias futuras. Por el contrario, este monto ahora será incorporado como una transferencia corriente adicional en un presupuesto extraordinario en el año en curso.

Reformas tributarias potencian ingresos

Como se mencionó en la sección anterior, la mejoría de los resultados fiscales en 2021 y lo que va en 2022 proviene principalmente del aumento de los ingresos. Entre 2020 y 2021 lo ingresos totales aumentaron 2,7% del PIB, pasando de 13,1% del PIB en 2020 a 15,8% en 2021. De esto, 2% del PIB es explicado por el aumento de los ingresos tributarios, 0,9% del PIB por ingresos no tributarios y una reducción del 0,2% de los ingresos de capital. La comparación de los resultados de los años 2020 y 2021 tiene el inconveniente de incorporar la significativa reducción de los ingresos por los efectos de la pandemia de COVID-19 y el año en el que se consolidaron los resultados de las entidades desconcentradas. Una medida complementaria para dimensionar el efecto de los cambios en la normativa tributaria es la comparación de los resultados consolidados promedio entre 2009 y 2019 con los resultados del año 2021.

Con este análisis, el incremento neto de los ingresos de del Gobierno en el año 2021 - considerando la consolidación de entidades desconcentradas- fue de 1% del PIB, pasando a 15,8% del PIB en 2021 de 14,8% del PIB en promedio entre 2009 y 2019. Casi el 100% correspondió a mejoras en los ingresos tributarios. Los cambios de los ingresos por impuestos como porcentaje del PIB se distribuyen de la siguiente manera:

- + 1,0% Impuestos a los ingresos y utilidades
- +0,6% Ventas internas
- 0,1% Consumo
- 0,3% Aduanas
- 0,3% Otros ingresos tributarios

Por su parte, los ingresos no tributarios mostraron un significativo incremento de 1% del PIB a 1,9% entre 2020 y 2021. En este caso, el aumento es mayoritariamente explicado por la consolidación contable del Gobierno Central con las entidades desconcentradas. Al comparar el desempeño consolidado durante 2021 con el promedio de 2009-2019, solamente se detecta un aumento del 0,1% respecto al PIB. El aumento de las contribuciones sociales fue contrarrestadas por la reducción de las transferencias de las entidades desconcentradas hacia el Gobierno.

Los reparos que existían sobre la permanencia de los mejores resultados fiscales durante 2021 fueron mayoritariamente resueltos por los datos del primer semestre de 2022. Los ingresos totales del Gobierno en el primer semestre de 2022 aumentaron 0,4% del PIB al compararlos con el mismo período del año 2021. Nuevamente el incremento se concentra en los ingresos tributarios. Sin embargo, la desagregación más detallada de los cambios en los impuestos en lo que va de 2022 no es posible. Como resultado de la vulneración a los sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda y los planes remediales resultante aún no está disponible el desglose de los ingresos recaudados⁵. Uno de los resultados que las autoridades y los analistas fiscales valoramos con mayor positivismo fue el compromiso de los obligados tributarios de auto liquidar los impuestos que les correspondía de acuerdo con el calendario fiscal, en condiciones menos que optimas o convenientes.

En resumen, el grueso del aumento a partir de 2021 corresponde a los impuestos a los ingresos y utilidades y a los impuestos a las ventas internas que incluye el IVA -que sustituyo al impuesto general sobre las ventas-. La base imponible de estos impuestos es sensible a los cambios en la actividad económica. Entonces, el mayor crecimiento de los ingresos respecto al PIB se puede explicar parcialmente por la marcada recuperación de la producción nominal desde 2021. Pero adicionalmente por la ampliación de la base imponible que implicó el IVA, para incluir los servicios que previamente estaban exentos⁶. También se implementaron cambios significativos a la forma de declarar el Impuesto sobre la Renta, incluido un nuevo gravamen sobre las ganancias y sobre las rentas de capital, con una tarifa del 15% a las ventas, traspasos y rendimientos que generan las inversiones. Otro cambio relevante fue la inclusión de nuevas escalas impositivas para las utilidades de las pequeñas y medianas empresas, entre un 5% y un 20%; así como nuevos rangos de 20% y 25% para los salarios más altos superiores a ₡2,1

⁵ Temporalmente se crearon rubros denominados “Otros ingresos tributarios diversos internos” y “Otros ingresos tributarios diversos aduanas” para contabilizar los ingresos en el ínterin de ser clasificados en sus respectivos impuestos.

⁶ El Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue implementado a partir de 1 de julio de 2019 en apego a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas del año 2018. Con esta normativa se reemplazó el Impuesto General sobre las Ventas.

millones y ₡4,2 millones, respectivamente. Adicionalmente, el control cruzado resultante de la información de las facturas electrónicas de las transacciones y las declaraciones mensuales del IVA reducen los incentivos de subfacturación y por lo tanto se asegura mayor declaración de los impuestos relacionados a los ingresos y las utilidades.

Como se muestra en el Cuadro 3, desde 2009 el ingreso total del Gobierno Central consolidado se ha mantenido en un rango entre 14.9% y 16.1% del PIB. Al comparar los ingresos de los años 2019 y 2020 es evidente un importante decrecimiento que se asocia principalmente a la pandemia del COVID 19.

Cuadro 3

Gobierno Central Consolidado: Ingresos como % del PIB 2008 – 2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos totales	17.3%	15.2%	14.8%	15.6%	15.5%	15.4%	15.1%	15.5%	16.0%	15.7%	16.0%	16.1%	14.9%	15.8%
Ingresos corrientes totales	16.8%	14.7%	14.5%	14.8%	14.7%	14.8%	14.5%	14.8%	15.2%	14.8%	14.6%	14.8%	13.7%	15.8%
Ingresos tributarios totales	15.0%	13.0%	12.7%	12.9%	12.8%	13.1%	12.7%	13.0%	13.2%	12.9%	12.8%	13.0%	12.1%	13.9%
Aduanas	4.9%	3.4%	3.5%	3.7%	3.6%	3.4%	3.5%	3.4%	3.4%	3.2%	3.0%	2.7%	2.4%	3.1%
Impuestos a los ingresos y utilidades	4.3%	3.9%	3.8%	3.9%	3.8%	4.0%	3.9%	4.1%	4.4%	4.6%	4.7%	4.9%	4.6%	5.2%
Ventas internas	2.7%	2.6%	2.5%	2.4%	2.5%	2.5%	2.3%	2.3%	2.3%	2.2%	2.2%	2.5%	2.8%	3.0%
Consumo	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros Ingresos tributarios	2.9%	3.0%	2.8%	2.8%	2.9%	3.2%	3.0%	3.0%	2.9%	2.9%	2.8%	2.8%	2.2%	2.6%
Ingresos no tributarios	1.8%	1.7%	1.8%	1.9%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	2.1%	1.8%	1.8%	1.8%	1.6%	1.9%
Ingresos de capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.3%	0.2%	0.0%
Recursos de vigencias anteriores	0.5%	0.5%	0.4%	0.8%	0.8%	0.5%	0.6%	0.7%	0.8%	0.9%	1.2%	1.0%	1.1%	0.0%

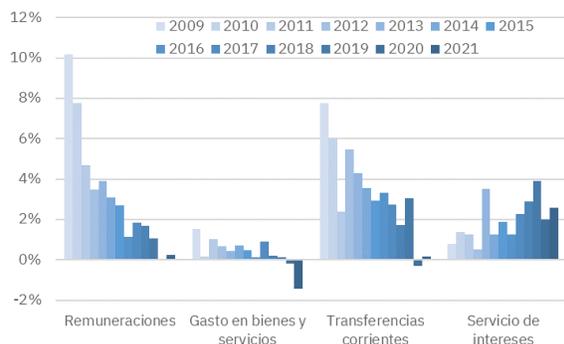
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Los ingresos del Gobierno Central están compuestos principalmente por ingresos corrientes. Los ingresos de capital han representado históricamente menos de un 1% del total de los gastos. De los ingresos corrientes, más de un 90% son ingresos provenientes de los distintos impuestos como al valor agregado y sobre la renta. El resto se compone de contribuciones sociales, ingresos no tributarios y transferencias.

Compromiso con austeridad del gasto es fundamental para consolidación fiscal

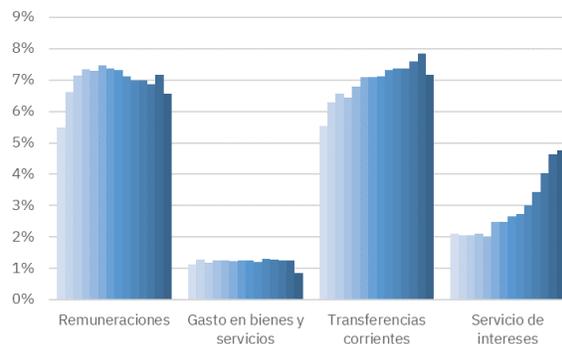
El efecto inicial de las reformas fiscales de 2018 sobre los gastos y por ende de la mejoría del balance fiscal asociada ha sido menor al efecto de los ingresos. Este resultado era esperable en vista de la histórica inflexibilidad del gasto del Gobierno Central. Existen una gran cantidad de obligaciones legales que generan ingresos con destinos específicos y gastos que generan derechos adquiridos que han dificultado el recorte de los gastos en línea con las necesidades y políticas del Gobierno de turno. Sin embargo, los resultados también son muy positivos al estabilizar el crecimiento de los gastos primarios, pero estos esfuerzos han sido contrarrestados por el incremento del servicio de intereses de la deuda.

Gráfico 10
Crecimiento anual por rubro de gasto corriente, 2009-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11
Composición del gasto corriente, como porcentaje del PIB, 2009-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

A comparar los gastos totales de 2021 con los del año previo se registra una reducción del 0,3% del PIB. Esta simple comparación no revela la verdadera dimensión de los efectos de los esfuerzos de contención del gasto desde 2020 y la efectividad de la regla fiscal. La incorporación del gasto de las entidades desconcentradas dentro del presupuesto del Gobierno Central, como se detalló en la sección 0, incrementó el gasto en un monto equivalente a 1,2% del PIB, lo que enturbia esta comparación.

Cuadro 4
Gobierno Central: Gastos 2009 – 2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gastos Totales	16.6%	18.2%	18.9%	18.6%	18.9%	19.9%	19.8%	20.1%	20.5%	20.6%	20.6%	21.7%	22.3%	20.8%
Gastos corrientes totales	14.3%	16.2%	16.9%	17.1%	17.3%	18.3%	18.2%	18.4%	18.4%	18.7%	19.1%	19.8%	20.9%	19.3%
Remuneraciones	5.5%	6.6%	7.1%	7.4%	7.3%	7.5%	7.4%	7.3%	7.1%	7.0%	7.0%	6.9%	7.2%	6.6%
Gasto en bienes y servicios	1.1%	1.3%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.3%	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%	1.2%	1.3%	0.9%
Transferencias corrientes	5.6%	6.3%	6.6%	6.4%	6.8%	7.1%	7.1%	7.1%	7.3%	7.4%	7.4%	7.6%	7.9%	7.2%
Servicio de intereses	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%	2.0%	2.5%	2.5%	2.7%	2.7%	3.0%	3.4%	4.0%	4.6%	4.8%
Servicio de intereses de deuda interna	1.6%	1.6%	1.7%	1.8%	1.8%	2.2%	2.1%	2.2%	2.2%	2.4%	2.8%	3.5%	4.0%	4.1%
Servicio de intereses de deuda externa	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	0.6%
Gastos de capital totales	1.9%	2.0%	2.0%	1.5%	1.6%	1.6%	1.7%	1.7%	2.1%	2.0%	1.5%	1.9%	1.4%	1.5%
Gastos primarios	14.5%	16.2%	16.8%	16.5%	16.9%	17.4%	17.4%	17.4%	17.7%	17.6%	17.2%	17.6%	17.7%	16.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República

Al considerar los resultados consolidados de 2021 con el promedio del período entre 2009 y 2019, el gasto total aumentó un 1%, hasta alcanzar un 20,8% del PIB. Por su parte el gasto primario pasó de 17,2% a 16,1%, lo que redundará en una reducción del 1,1% del PIB. Las reducciones de 0,6% del PIB de los gastos en remuneraciones, de 0,3% del PIB de los gastos en bienes y servicios y de 0,3% del PIB de los gastos de capital explican la reducción del gasto primario consolidado en 2021 en comparación con el promedio entre 2009 y 2019. La diferencia surge del aumento de los gastos en intereses que continuamente que se han incrementado continuamente desde el año 2009. Estos gastos pasaron de 2,6% del PIB en promedio entre 2009 y 2019 a 4,8% en 2021. El tamaño que ha alcanzado el saldo de la deuda y la tendencia de aumento de los factores financieros de tasa de interés y tipo de cambio, restringen una corrección mayor del déficit.

Aplicación de regla fiscal decisiva para alcanzar superávit primario.

Lograr este ajuste en el gasto público pasa, entre otras cosas, por una estricta aplicación de la regla fiscal, la cual impone topes al crecimiento del gasto en función de variables económicas y fiscales como lo son el crecimiento económico y el tamaño de la deuda del Gobierno Central. No obstante, es importante señalar que la regla fiscal no necesariamente se ha aplicado en forma homogénea.

En vista de que durante 2021 la deuda superó el 60% del PIB, en 2022 el crecimiento nominal del gasto total no podía ser mayor a 2,1% de acuerdo con las condiciones de la regla fiscal vigente. Adicionalmente, i) las pensiones sólo podrán ajustarse por costo de vida, ii) se restringe la suscripción de préstamos o créditos destinados a gastos corrientes adicionales, iii) no se permite el incremento de salarios o incentivos salariales y iv) se prohíben los subsidios, rescates financieros o erogaciones al sector productivo. Para 2023, se mantendrían estas restricciones y la posibilidad de aumentar nominalmente el gasto se incrementaría marginalmente a 2,6%. Menor crecimiento económico, inflación superior a dos dígitos y mejores resultados fiscales se conjugan para generar presiones sociales para aumentos salariales en el sector público y para implementar medidas como subsidios a los combustibles o transferencias focalizadas a las familias más vulnerables a la inflación. En particular, la inflación interanual del 12,1% en conjunto con los límites del ajuste del gasto es equivalente a un ajuste real de aproximadamente 10%. El aumento de las tasas de interés a nivel nacional e internacional también aumentará las presiones sobre el costo del servicio de la deuda del Gobierno. Estas circunstancias hacen dolorosas las medidas de austeridad. El Gobierno ha evidenciado el interés en flexibilizar la aplicación de la Regla Fiscal y poder aumentar el gasto.

Desde el año 2020, el Poder Ejecutivo anunció la suspensión parcial de la aplicación de la regla fiscal para atender las necesidades legítimas de salubridad y ayudas sociales asociadas a la atención de la pandemia de COVID-19. También excluyó legalmente a las municipalidades del cumplimiento de la regla fiscal, denotando desde entonces las dificultades para mantener la austeridad fiscal, provocando la renuncia de del Dr. Rodrigo Chaves Ministro de Hacienda, quien ahora es el presidente de la República. De acuerdo con la Contraloría General de la República, para el año 2021, la aplicación de la regla fiscal comprende la determinación a las instituciones del sector público no financiero, que para 2021 eran un total de 104 clasificadas en:

- Gobierno de la República: Poder Ejecutivo, sus dependencias y todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias, así como los órganos auxiliares de estos.
- Instituciones Descentralizadas no Empresariales, incluyendo Entes Públicos No Estatales pertenecientes a este grupo.
- Los recursos provenientes de transferencias corrientes y de capital, del Gobierno Central a las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país.
- Los gobiernos locales quedaron exonerados del cumplimiento de la regla fiscal para la presupuestación de recursos propios. De acuerdo con la Ley para el Apoyo al Contribuyente

Local y Reforzar la Gestión Financiera de las Municipalidades ante la Emergencia Nacional por la Pandemia de COVID-19 (Ley 9848), se modificó el artículo 6 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas exonerando a los Gobiernos Locales y Comités Cantonales de Deportes de la Regla Fiscal.

- Los recursos provenientes de transferencias corrientes y de capital, del Gobierno Central a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de las Instituciones Educativas.
- Empresas Públicas No Financieras, con las salvedades y excepciones que se estipulan en el artículo 6 del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635).

Entonces, la Ley aplica a las instituciones del sector público no financiero. Por definición excluye a los Bancos: Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Central de Costa Rica y Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Si aplica al Banco Hipotecario de la Vivienda y al Sistema de Banca para el Desarrollo. Las exoneraciones de la regla fiscal aprobadas a final de junio de 2022 son las siguientes:

- Toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia, pero solo en lo relativo a dicha actividad: Incluye al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Empresa de Servicios Públicos de Heredia -ambas en lo referente a telecomunicaciones-, el Instituto Nacional de Seguros (INS), Correos de Costa Rica, INS-Red de Servicios de Salud, Radiográfica Costarricense, y la Empresa Hidroeléctrica Los Negros. Desde la aprobación de la Ley 9635.
- La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), exoneración de la aplicación de la regla fiscal en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución. Desde la aprobación de la Ley 9635.
- También en referencia a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para la exclusión de los recursos transferidos a la CCSS del crédito para financiar programa gestión fiscal y descarbonización. Desde el 25 de mayo de 2022, de acuerdo con la Ley de Reforma Contrato préstamo Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar programa gestión fiscal y descarbonización y Contrato de préstamo No. 5263/OC-CR y No. 5264/OC-CR (Ley 10259).
- La Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera. Desde la aprobación de la Ley 9635.
- Recursos de los presupuestos de las municipalidades y concejos municipales de distrito, provenientes de transferencias realizadas por el Gobierno central. Desde el 20 de mayo de 2020, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19, (Ley 9848).

- Los comités cantonales de deportes. Desde el 20 de mayo de 2020, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19, (Ley 9848).
- La contrapartida financiera del Estado, a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) a los propietarios de bosque y plantaciones forestales por los servicios ambientales que estos proveen. Desde el 6 de mayo de 2022 de acuerdo a la Ley para exceptuar de la aplicación de la regla fiscal al programa por pago de servicios ambientales del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, (Ley 10253).
- El Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) y el Sistema 9-1-1, únicamente en lo que se refiere a los recursos dirigidos para el funcionamiento del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres (Coavifmu). Desde el 8 de marzo del 2022, de acuerdo a la ley de Consolidación del Centro Operativo de atención a la Violencia Intrafamiliar y la Violencia contra las Mujeres (COAVIFMU) y declaratoria de los servicios de atención de la violencia contra las mujeres como servicio esencial, (Ley 10158).
- La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva), únicamente en lo que se refiere al gasto y las transferencias financiadas con los recursos provenientes de los cánones establecidos mediante el contrato de Concesión de la Terminal de Contenedores de Moín según sus artículos 11.14.2 Canon por explotación de la concesión (5%) y 11.14.3 Canon contribución para el desarrollo regional (2,5%). De igual forma quedarán exentos de la aplicación de la regla fiscal relativa a estos recursos los gastos que con ellos realicen las entidades receptoras. Queda prohibido el uso de estos fondos para gasto corriente. Estos fondos solamente podrán utilizarse en gastos de capital. Desde el 8 de marzo de 2022, de acuerdo con la Ley de Reforma Fortalecimiento de las finanzas públicas (Ley 10157).
- El Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), únicamente en lo que se refiere a la distribución de los recursos decomisados y comisados que tienen como destino específico el cumplimiento de los programas preventivos, programas represivos y sobre el mantenimiento y aseguramiento de bienes comisados y decomisados según los artículos 85 y 87 de la Ley 8204, Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, de 26 de diciembre de 2001, y los artículos 30 y 36 de la Ley 8754, Ley contra la Delincuencia Organizada, de 22 de julio de 2009. Desde el 8 de mayo de 2022, de acuerdo con la Ley para disponer de forma eficiente los dineros decomisados y comisados que tienen como destino específico el cumplimiento de programas preventivos y represivos, (Ley 10252)
- El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) únicamente en lo referente a realizar el Censo Nacional de Población y de Vivienda. Desde el 12 de noviembre del 2021 de acuerdo con la Reforma de la ley No. 9694 (Ley 10084)

- El Instituto Costarricense de Turismo (ICT), para que el gasto máximo autorizado del año 2022 se calculará con base en el gasto total autorizado del año 2020 más la tasa de crecimiento aprobada para el año 2022. Para cada uno de los años de la serie 2023-2029, el gasto total o gasto corriente, según corresponda, se calculará sobre la base del año anterior más la tasa de crecimiento dispuesta por el Ministerio de Hacienda. A partir del año 2030 será conforme a lo dispuesto en la presente Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Desde el 25 de marzo de 2022, de acuerdo con la *Ley para la Adición de un transitorio XLI al capítulo IV, disposiciones transitorias al título IV, responsabilidad fiscal de la ley No. 9635 "Fortalecimiento de las finanzas públicas" (Ley 10161)*.
- El Fondo Nacional de Avaluos, para exonerar los tres aportes patrimoniales anuales del Poder Ejecutivo. Desde el 14 de enero de 2022, de acuerdo con la Ley que Crea Fondo Nacional de Avaluos para el apoyo a las empresas afectadas por el COVID-19 y la Reactivación Económica⁹⁶⁹⁴ (Ley 10106).
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), para excluir excluidos de la aplicación de la regla fiscal todos los gastos derivados del Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica, financiados con el empréstito suscrito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y con contrapartida estatal. Desde el 14 de septiembre de 2021, de acuerdo con la Ley que aprueba Contrato de Préstamo No. 9050-CR suscrito entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para financiar el Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica (Ley 10037)
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Desde el 23 de mayo de 2022, de acuerdo con la Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana (Ley 10234).

Adicionalmente, durante la pandemia -en 2020- se flexibilizó temporalmente la aplicación de la regla fiscal a Bomberos, Comisión Nacional de Emergencia y CCSS, utilizando la cláusula de escape prevista en el Artículo 16 de la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Esta norma prevé que la regla fiscal se suspenda por un año ante: i) la declaración estado de emergencia nacional, cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al 0,3% del PIB -por un año- y ii) cuando la economía atravesase por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%) -por un máximo de dos años-. En 2021, también se exceptuó del cumplimiento de la regla al Consejo Nacional de Producción (CNP), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y al Ministerio de Educación Pública (MEP), al amparo de la declaratoria de emergencia nacional existente.

De acuerdo con informe sobre el cumplimiento de la regla fiscal para el ejercicio económico 2021 emitido por la Contraloría General de la República en abril⁷, el Gobierno Central y 21 instituciones incumplieron con la regla fiscal. El Gobierno registró una tasa de crecimiento del gasto corriente

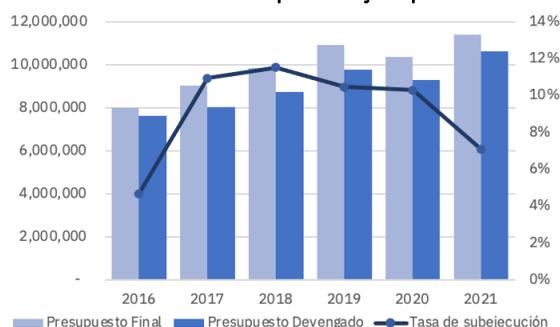
⁷ Informe No. DFOE-FIP-IF-00006-2022 del 29 de abril de 2022.

de 6,3% el año pasado, a pesar de que el Ministerio de Hacienda definió un tope de crecimiento máxima en 4,1%.

En 2022 se volvió a flexibilizar el uso de recursos públicos para evitar problemas con los pagos de planilla de la Cancillería y permitir que el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) contara con los recursos para la atención de 13.000 niños. Originalmente la evaluación del cumplimiento de la regla fiscal y a aplicación del crecimiento se haría contra la liquidación del año anterior, lo que posibilita el control efectivo del crecimiento del gasto corriente. El Gobierno flexibilizó su aplicación mediante un Decreto Ejecutivo que instruye a realizar la verificación de cumplimiento respecto al presupuesto del año anterior.

Gráfico 12

Gobierno Central: Presupuesto y Liquidación Presupuestaria 2016 – 2021



Fuente: Asamblea Legislativa, Informes Técnicos de Liquidación Presupuestaria.

Esta decisión, materializada por medio del decreto ejecutivo decreto 43.589-H en junio de 2022, fue cuestionada por la Contraloría General de la República sobre la base que tendrá un fuerte impacto sobre la sanidad de las finanzas públicas y desvirtúa los objetivos de procurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y gestionar la crisis fiscal, con que se sustentó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. La Contraloría argumenta además que el decreto supone una aplicación desigual e inconsistente entre el Gobierno Central y el sector público descentralizado. Puntualizó que abre la posibilidad de aumentar los gastos en hasta 230 mil millones de colones o 0,5% del PIB durante 2022. El desacuerdo ha sido lo suficientemente áspero para que la Contraloría presentara una acción ante el Tribunal Contencioso Administrativo para suspender la aplicación del decreto, que se encuentra sin resolución aún. Para el resultado del 2023 el gasto podría crecer hasta un 1,6% del PIB adicional, asumiendo la subejecución histórica de los presupuestos entre 2016 y 2021 de 9,2%.

Las restricciones explícitas de la regla fiscal sobre el gasto fueron complementadas por las medidas contenidas en el Decreto Ejecutivo 42798-H del 8 de enero del año 2021. Este limita adicionalmente los gastos en el Poder Ejecutivo para el período comprendido entre los años 2021 y 2025. El decreto afecta el 25% del gasto de gobierno, del cual el 22,3% corresponde a transferencias corrientes. En particular:

- i. Limita el crecimiento de las transferencias corrientes a 0,5% anual.
- ii. Reduce la ejecución de las partidas de adquisición de bienes y servicios a razón de un 7,5% por año, lo que representa una disminución acumulada de 32,3% hasta 2025.

- iii. Reduce la ejecución algunas subpartidas de remuneraciones a razón de un 8,5% anual, lo que representa una disminución acumulada de 35,9% hasta 2025.

Este decreto demostró un decisivo compromiso con la austeridad y ayudó a producir los resultados más positivos de los que se estimaban originalmente.

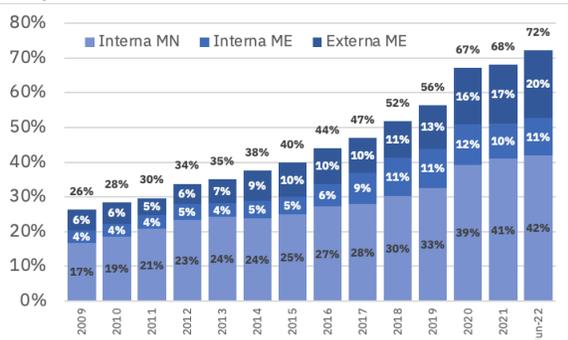
Gestión de la deuda

El saldo de la deuda a junio de 2022 supero el 70% del PIB y como se observa en el Gráfico 11 llegó a 72,3% del PIB. La mejoría en el resultado primario contribuye la reducir las necesidades de financiamiento. Sin embargo, el letargo en aprobar e implementar las medidas correctivas permitieron que se acumulara deuda y aumentara el presupuesto requerido para cumplir con las obligaciones asociadas al pago de intereses, que alcanzó el 4,8% del PIB en 2021. El servicio de la deuda ha sido por una década la partida con mayor crecimiento. En el Gráfico 14 se observa la relación directa entre el saldo de la deuda y el servicio de esta, que han aumentado en tándem desde 2009. Los esfuerzos que se han impreso en controlar el gasto primario son contrarrestados.

Las necesidades de financiamiento y la dificultad política para tramitar la de deuda externa, ya sea deuda con entidades multilaterales o la emisión de bonos internacionalmente concentró la mayoría de los esfuerzos de gestión de deuda en el mercado local, tanto en colones como dólares. Esta situación ha presionado las tasas internas y a limitado el acceso privado a deuda, incluso a desincentivado el desarrollo del mercado local de valores. El mercado de valores permanece firmemente acaparado por deuda de Gobierno.

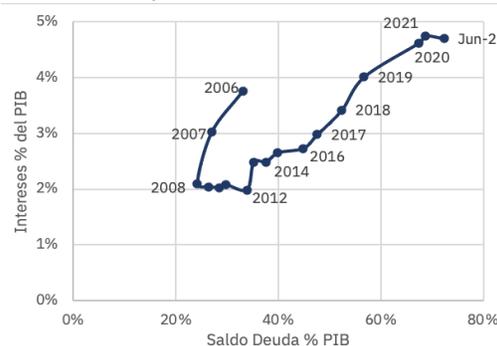
En línea con las ponencias anteriores, aún no se cuenta con una gestión estructurada del endeudamiento. La administración aprovecha oportunamente las posibilidades de financiamiento que se presentan. La disponibilidad de deuda externa con organismos permitió que más que se duplicara su participación dentro de la deuda total como porcentaje del PIB, pasando de 3,5% en 2019 a 7,4% en 2021. Esto representa un aumento del 6,3% del total de la deuda en 2019 a 10,8% en 2021. Como se puede ver en el Gráfico 15, la deuda externa tiene un plazo mayor y un menor costo financiero. En efecto, el vencimiento promedio de la deuda interna es de 6 años, en tanto que para la de deuda externa es de 11%. De esta forma la deuda externa tiene menor exposición a aumentos de las tasas de interés que la deuda interna. La disponibilidad de mayores plazos de la deuda interna hace que la sensibilidad a aumentos de las tasas de interés -como los experimentados durante 2022- tarden el doble de tiempo en reflejarse en la deuda externa que en la deuda interna.

Gráfico 13
Gobierno Central: Saldo de la Deuda Total % del PIB, 2009-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 14
Gobierno Central: Saldo e Intereses de la Deuda Total % del PIB, 2006-2022

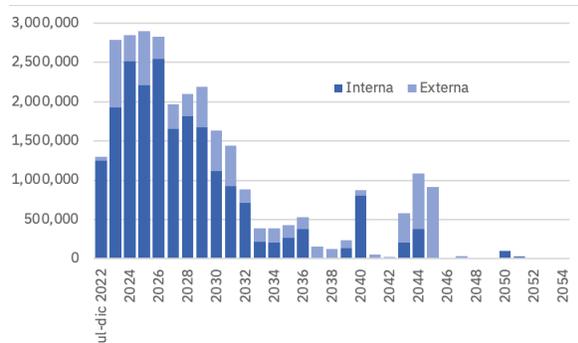


Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

*Datos de intereses a jun 2022 son la suma de los resultados entre julio 2021 y junio 2022.

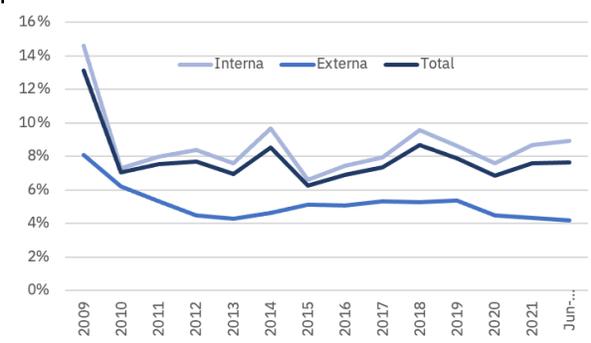
Además, las tasas de interés de la deuda externa tienden a ser menores que la deuda interna por estar denominada en dólares. El aumento de \$3.000 de créditos con multilaterales entre 2019 y 2022 redujo la tasa de interés promedio de la deuda externa de 5,4% a 4,2% en ese período, en tanto que la deuda interna aumento en 8,6% a 8,9%. De esta forma se ha logrado mantener la tasa de interés de la deuda relativamente estable en torno al 9%.

Gráfico 15
Gobierno Central: Perfil de vencimiento de la deuda millones de colones



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 16:
Gobierno Central: Tasa de interés promedio ponderada de la deuda

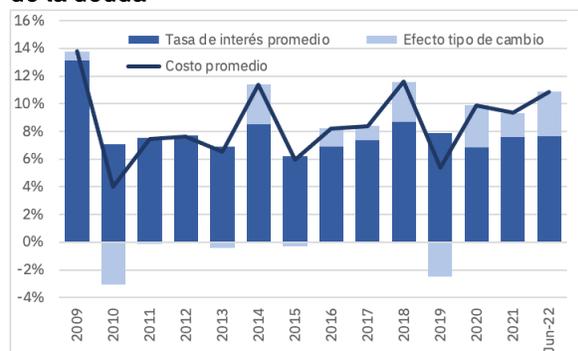


Fuente: Elaboración propia con base en datos del el Ministerio de Hacienda.

Pero la tasa de interés no es el único costo de la deuda que se debe considerar. Los aumentos del tipo de cambio representan un incremento en el saldo de la deuda y por lo tanto un costo adicional. Mientras que los cambios en las tasas de interés tienen un efecto sobre el costo de la nueva deuda y sobre la que debe renovar, las fluctuaciones del tipo de cambio tienen un efecto sobre el total del saldo de deuda en moneda extranjera. Los costos de tipo de cambio son

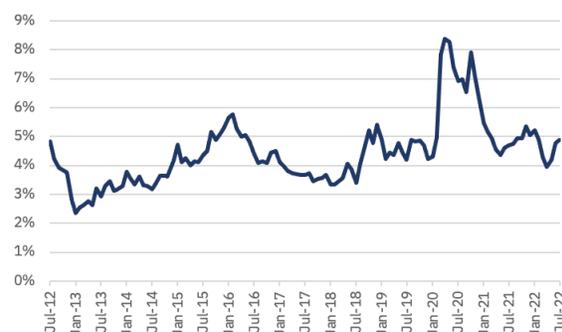
ganancias/perdidas no realizadas hasta el vencimiento de cada obligación en dólares. Como se puede corroborar en el Gráfico 17 el costo total incluyendo el efecto cambiario es de 10,9% para la mitad del año 2022. Solo en lo que transcurrido entre enero y diciembre de 2022, la devaluación del 7,7% implicó un aumento del saldo de la deuda equivalente a 2,3% del PIB y explica la mayoría del aumento durante este año.

Gráfico 17
Gobierno Central: Costo porcentual promedio de la deuda



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 18
Costa Rica: Subíndice Diferencial EMBI



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Las condiciones actuales de aumento de tasas de interés, así como la mayor incertidumbre respecto al desempeño económico y financiero local presentan un escenario complicado para la colocación de deuda. Pero el diferencial de tasa de interés que debe pagar el país, medido por el índice EMBI⁸, se ha normalizado desde sus peores niveles en 2020. Esto hace atractivo acceder el mercado internacional.

Control político resta oportunidad y eficiencia de la gestión de deuda

Uno de los principales proyectos de ley actualmente para en temas fiscales es la aprobación de la emisión internacional de bonos, conocidos popularmente como Eurobonos, la cual fue solicitada por el presidente Rodrigo Chaves en julio de 2022. Los Eurobonos son títulos de deuda externa en dólares, que deben ser autorizados uno a uno por la Asamblea Legislativa. La solicitud del ejecutivo fue de aprobar un financiamiento por el monto de \$6.000 millones.

Esta forma de financiamiento no es nueva. Fue utilizada durante las administraciones Chinchilla (2010-2014) y Alvarado (2018-2022) se aprobaron la emisión de estos títulos de deuda por los montos de \$4.000 millones y \$1.500 millones, respectivamente. Sin embargo, este proyecto tiene importantes particularidades. La primera es el monto, el cual es mayor a los anteriormente solicitados. El proyecto prevé la recolocación de los bonos en su vencimiento. La discordia viene

⁸ Emerging Markets Bonds Index (EMBI) es el diferencial del rendimiento requerido a una emisión internacional costarricense por encima del rendimiento de los bonos libres de riesgo americanos al mismo plazo. Entre más riesgosos sean los bonos, deben pagar una tasa de interés más alta.

por el aparente rechazo de la Asamblea Legislativa por dar una aprobación tan amplia, considerándose un cheque en blanco.

Otra particularidad es el contexto. A junio de 2022, 30,3%% de la deuda del país estaba denominada en dólares y por lo tanto está sujeta a riesgos cambiarios, lo cual resulta especialmente importante en un contexto de inestabilidad global de las materias primas mayor fluctuación del tipo de cambio. Pese a esto, resulta importante mencionar que el acceso al mercado externo de deuda suele traducirse en mejores condiciones en términos de pagos y tasas de interés para el Gobierno, ya que el mercado internacional es mucho más amplio y que se beneficia del efecto diversificador de nuevas emisiones.

En la actualidad la capacidad de endeudamiento externo del Gobierno Central está siendo regularmente discutido y aprobado por partida doble en la Asamblea Legislativa. Por una parte, anualmente los proyectos de presupuesto deben incorporar el detalle de las fuentes de financiamiento que estarán disponibles el año fiscal siguiente. Además, la Constitución Política⁹ requiere la aprobación legislativa, por mayoría calificada, para el endeudamiento externo o el endeudamiento interno con capital extranjero. La emisión de bonos de deuda interna usualmente se autoriza en las leyes de presupuesto. En tanto que la emisión de bonos en el exterior o la contratación de deuda con entidades internacionales se realiza por medio de leyes específicas. Luego, esas deudas también deben ser incorporadas en los proyectos de presupuesto que se discuten todos los años en la Asamblea Legislativa y se vuelven a aprobar.

Esta doble aprobación no mitiga ningún riesgo que no pueda ser explícitamente atendido en la autorización presupuestaria. Por el contrario, este mecanismo de control político introduce ineficiencia para decidir oportunamente sobre una gama más amplia de opciones de financiamiento. Puede ser utilizado como una herramienta de presión política para dilatar la gestión del crédito público, sin generar una mejora en el resultado fiscal. La rigidez del ingreso y el gasto del Gobierno Central en el corto plazo limita significativamente la posibilidad de reducir el déficit fiscal. Por lo tanto, lo más probable es que la improbación de las alternativas de endeudamiento externo redunde en el aumento del endeudamiento interno para cubrir el faltante y probablemente con condiciones menos favorables a las disponibles en el mercado internacional.

Es conveniente considerar alejar las decisiones financiamiento del gobierno de la esfera puramente política y apegarlas a consideraciones técnicas. Esto no solo mejoraría la eficiencia de la gestión financiera del gobierno. También permitiría su evaluación objetiva, apegada a los parámetros técnicos que lo sustentan. Si restar importancia o desviar la atención de los efectos económicos que tienen las alternativas de financiamiento local o externo, así como de la moneda en que se denomine la deuda. La composición del endeudamiento no es inocua. Especialmente cuando el déficit es elevado. Mientras se considere que existe una capacidad de pago robusta:

⁹ Artículo 121 de la Constitución Política: “Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquéllos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

- i. El endeudamiento interno en moneda local tiende a incrementar las tasas de interés locales y a apreciar el tipo de cambio.
- ii. La emisión de deuda interna denominada en moneda extranjera también tiende a aumentar las tasas de interés en moneda extranjera y puede tender a atraer capitales internacionales y apreciar el tipo de cambio. Tiende a generar presiones para apreciar el tipo de cambio debido a que el Gobierno gasta mayoritariamente en moneda local y por lo tanto debe vender los dólares.
- iii. El endeudamiento internacional en moneda extranjera no tiene un efecto directo sobre la tasa de interés en el país. Pero también tiende a generar presiones para apreciar el tipo de cambio debido a que el Gobierno gasta mayoritariamente en moneda local y por lo tanto debe vender los dólares.

Superávit primario modifica dinámica de la deuda

Elegir el momento, el ritmo y las herramientas óptimos para reducir la deuda pública son desafíos mayúsculos. De la ecuación de la dinámica de la deuda se extrae que la austeridad fiscal, el alto crecimiento, mayor inflación y las bajas tasas de interés constituyen los factores más efectivos para reducir la deuda en el tiempo. El entorno actual con un menor crecimiento económico siempre enciende la argumentación respecto a cómo la austeridad fiscal podría resultar contraproducente. Es de más conocido y aceptado que mayor crecimiento está asociado a mejoras de los desbalances fiscales. La falacia se encuentra en la idea que el gasto fiscal puede propiciar crecimiento. Por eso se analizó el desempeño de la razón de la deuda a PIB y se descompuso en base a los factores que lo afectan¹⁰.

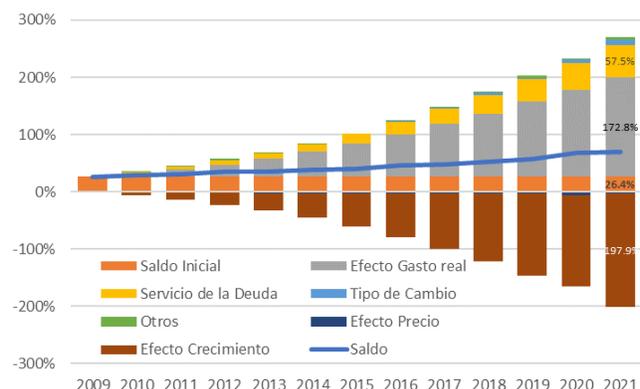
El aumento de la inflación y las medidas para reducir las tasas de interés son otras situaciones que pueden parecer atractivas para reducir y controlar la deuda. En la actualidad, el salto de la inflación reducirá el valor real de la deuda transitoriamente. La evidencia empírica internacional que ha surgido del análisis de la dinámica de la deuda considerando los efectos de la austeridad, la inflación y los shocks de crecimiento en la reducción de la deuda pública, muestran que el incremento de la inflación es inocuo¹¹ en el mediano plazo. La descomposición de los efectos de la ecuación de la dinámica de la deuda puede dar cuenta de los factores que explican el resultado actual e identificar las combinaciones más favorables.

¹⁰ Ver Anexo en sección 8 para el detalle de la formulación utilizada.

¹¹ Ver Cherif y Hasanov, 2012

Gráfico 19:

Gobierno Central: Descomposición de la acumulación de la deuda, porcentaje del PIB 2009-2021



Fuente: Preparación propia con datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica.

Es atractivo pensar que el aumento de la inflación, como el que se está experimentando, es positivo pues puede servir para reducir la razón deuda/PIB. La evidencia empírica internacional muestra que, aunque el efecto directo y de corto plazo puede ser positivo, en el mediano plazo se puede esperar más bien un efecto negativo. La inflación nunca es gratis. Como ya es evidente en la actualidad mayor inflación provoca correcciones de las posturas monetarias de los bancos centrales, encareciendo el servicio de la deuda y ralentizando el crecimiento.

De acuerdo con el ejercicio de descomposición del aumento del saldo de la deuda, el incremento de 26,4% del PIB en 2009 a 68,7% en 2021 se alcanzó por el efecto del aumento del gasto primario real que acumuló un incremento 172,8% en ese período, Los gastos asociados a los intereses pagados por el servicio la deuda aumentó 57.5%. Estos efectos fueron mayoritariamente contrarrestados por el efecto del crecimiento real de la economía. El efecto inflación de largo plazo es negativo, pero sólo marginalmente. La tasa de interés promedio se ha mantenido relativamente estable de tal forma que no aparece como un factor relevante. El crecimiento de la proporción de la deuda en moneda extranjera continúa incrementando y de esa forma la sensibilidad a las valoraciones ante las fluctuaciones del tipo de cambio. Entre 2019 y 2021 el efecto cambiario explica el 8.3% de la variación.

En la coyuntura actual la inflación reduce la tasa de interés real temporalmente y licua el saldo de la deuda con el crecimiento nominal del PIB. La mayoría de los países experimentarían una mejora inesperada de los indicadores fiscales comparados al PIB. Esta situación puede ser riesgosa en la medida que sea percibida como una mejora permanente. En la medida que la inflación se mantenga elevada y las tasas de interés sigan aumentando como consecuencia, la renovación de la deuda a tasas de interés nominales progresivamente más altas contrarrestará parcialmente el efecto positivo y puede llegar a ser doloroso. El plazo a vencimiento promedio de la deuda es poco más de siete años. Esto permite que el aumento de tasas se transita relativamente lentamente al costo efectivo de servicio de la deuda.

Conclusiones

Los resultados fiscales de 2021 y primer semestre de 2022 confirman una clara tendencia a reducir el déficit primario y a estabilizar el déficit financiero. Este resultado es incluso más positivo que las estimaciones del efecto de las reformas fiscales, incluso sin que todas estén aprobadas. Los esfuerzos para reducir el gasto primario y aumentar los impuestos ha sido contrarrestado por el incremento del gasto en servicio de la deuda. Las condiciones actuales ponen en riesgo los logros en la medida que los riesgos de aumento de tasa de interés y de devaluación se materialicen. Persiste la estrechez e inflexibilidad del gasto que dificultan el poder enfrentar shocks adicionales. Este fue el caso durante la recesión del COVID-19 del 2020 y en 2022 con la desaceleración global asociada a los efectos de la guerra en Ucrania.

Una parte importante de la mejora de los resultados fiscales en 2021 e inicios de 2022 se deben a la consolidación contable de los presupuestos de las entidades desconcentradas. La mejora radica en la restricción al gasto que se les impuso al impedir permanentemente la utilización de los saldos remanentes de ejecuciones de años anteriores para gastos contemporáneos.

Mirando hacia adelante y en base al análisis de la dinámica de la deuda, la condición con mayor inflación no tendrá -por si sola- un impacto permanente sobre la reducción de la deuda. El resultante incremento de la tasa de interés para contener la inflación encarece el costo de la deuda y ralentiza las perspectivas de crecimiento. La ventaja es la austeridad nominal impuesta por la regla fiscal que no contempla ajustes por inflación. De cumplirse a cabalidad la regla fiscal implicaría una reducción real del gasto de gobierno y de los salarios de los empleados del sector público. Es justamente la convicción de las autoridades en el cumplimiento de la regla que es cuestionable, la evidencia de los cambios regulatorios hace prever que será una discusión continua. Se hace muy difícil pensar que la restricción se pueda mantener por un plazo muy prolongado. Se contraponen presiones sociales y necesidades básicas de los estratos menos favorecidos.

Para no agravar el escenario, poniendo a prueba la institucionalidad y el cumplimiento legal, se recomienda incluir una previsión para que la regla fiscal se sensibilice respecto a la inflación subyacente. De esta forma no se restrinja más de la cuenta en momento de inflación creciente, pero tampoco se diluya en tiempos de baja inflación. Lo más reciente es el discurso del Poder Ejecutivo de priorizar hacer la deuda más sostenible, permitir más flexibilidad en el gasto, pero compensar la menor austeridad con la venta de activos como BICSA, BCR y parcialmente el INS.

Bibliografía

Asamblea Legislativa. **Informe Técnico Sobre la Liquidación Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2021 (Ley 9926, del 2 de Diciembre de 2020)**. Junio, 2022.

Asamblea Legislativa. **Informe Técnico Sobre la Liquidación Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2020 (Ley 9791, del 26 de Noviembre de 2019)**. Junio de 2021

- Asamblea Legislativa. **Informe Técnico Sobre la Liquidación Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2019** (Ley 9632 del 28 de noviembre de 2018). Junio 2020.
- Asamblea Legislativa. **Informe Técnico Sobre la Liquidación Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2018 (LEY N 9514 y sus reformas)**. Junio 2019.
- Asamblea Legislativa. **Informe Técnico Sobre la Liquidación Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2017 (Ley N 9411 y sus reformas)**. Junio 2018.
- Asamblea Legislativa. **Informe Técnico Sobre la Liquidación Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2016 (Ley N 9341 y sus reformas)**. Junio 2017.
- Banco Central de Costa Rica. **Programa Macroeconómico 2020-2021**. Enero 2021.
- Banco Central de Costa Rica. **Revisión Programa Macroeconómico 2020-2021**. Julio 2021.
- Banco Central de Costa Rica. **Informes de Política Monetaria**. Diciembre 2021, marzo 2022 y junio 2022.
- Cherif, Reda y Hasanov, Fuad. **Development Public Debt Dynamics: The Effects of Austerity, Inflation, and Growth Shocks** Fondo Monetario Internacional. Working Paper Institute for Capacity. Septiembre, 2012.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. **Informe sobre el cumplimiento de la regla fiscal para el ejercicio económico 2021**. DFOE-FIP-IF-00006-2022 del 29 de abril de 2022.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. **Conclusiones sobre la ejecución presupuestaria del Sector Público de 2021**. DFOE-FIP-MTR-00023-2022. Mayo 2022.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. **Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)**.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. **Dictamen sobre la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República correspondiente al ejercicio económico 2021**. No. DFOE-FIP-IF-00003-2022. Abril de 2022.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. **Consideraciones generales sobre la ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2022**, DFOE-FIP-MTR-00027-2022, agosto 2022.
- Fondo Monetario Internacional. **Costa Rica: 2021 Article IV Consultation and Request for an-Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility**. Staff Report. 2021.
- Fondo Monetario Internacional. **Fiscal Transparency Handbook (2018)**. Fiscal Affairs Dept. Series: Manuals & Guides Publisher: Abril, 2018.

Lankester Campos, Valerie, Villamichel Morales, Pablo. **Seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda en 2019 : investigación de base.** San José, C.R. : PEN, 2020.

Lankester Campos, Valerie, Villamichel Morales, Pablo. **Complemento al seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda en 2019 y primeros meses del 2020 : efecto del COVID-19 : investigación de base.** San José, C.R. : PEN, 2020.

Ministerio de Hacienda. **Al Día con Hacienda. Cifras Fiscales. a Junio 2022.** Primer Semestre del 2022. Septiembre 2022.

OECD. “Economic Survey of Costa Rica”, OECD Publishing, Paris, 2020.

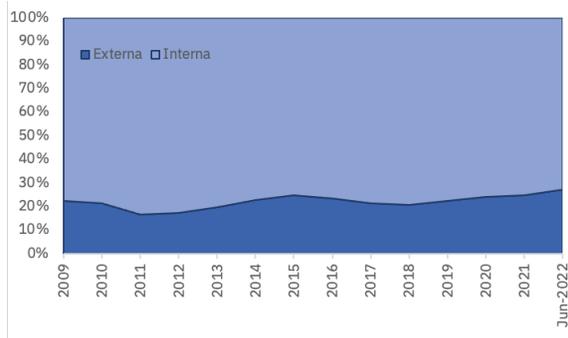
Thompson Chacón, Allan. **Las consideraciones legales sobre la deuda pública y default. Academia de Centroamérica** <https://www.academiaca.or.cr/opinion/las-consideraciones-legales-sobre-la-deuda-publica-y-default/>

Anexos

Anexo 1

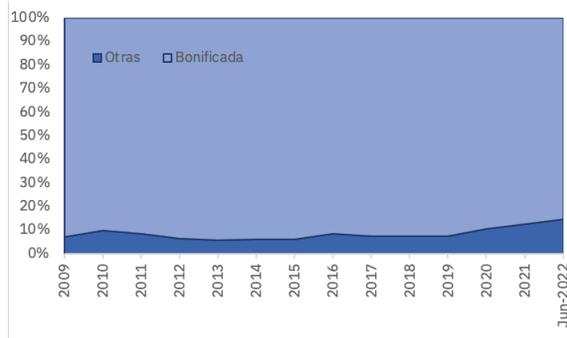
Composición de la deuda del Gobierno

Gráfico 20
Gobierno Central: Composición de la deuda por mercado



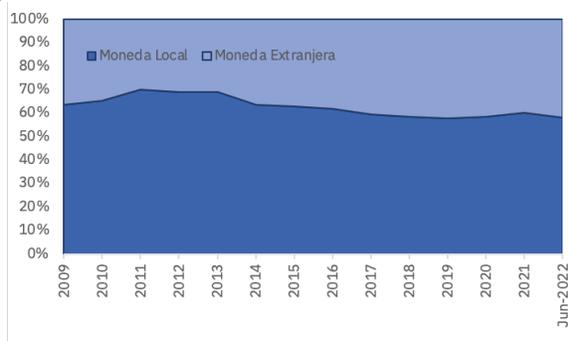
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 21
Gobierno Central: Composición de la deuda por tipo



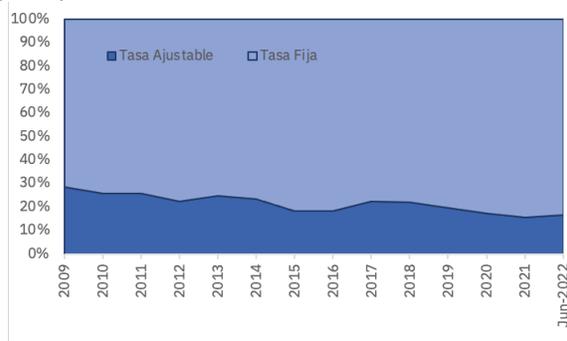
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 22
Gobierno Central: Composición de la deuda por moneda



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 23
Gobierno Central: Composición de la deuda por tipo de tasa de interés



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Anexo 2

Criterios de desempeño cuantitativo, metas indicativas y puntos de referencia estructurales del SAF-FMI

Costa Rica: criterios de desempeño cuantitativo y metas indicativas, (Acumulado desde principios de año, en miles de millones de colones, salvo que se indique lo contrario)

	2021		2022	
	Final- Jul	Final- Sep	Final- Dic	Final- Mar
	CD	MI	CD	MI
I. Criterios de desempeño cuantitativos				
Piso sobre el balance primario de caja del Gobierno Central (- = endeudamiento)	-390	-480	-640	-34
Piso de las reservas internacionales netas del Banco Central (saldo, en millones de dólares estadounidenses)	3.660	4.336	3.768	4.123
II. Criterios de desempeño continuo^{2/}				
Límite de acumulación de nuevos atrasos en los pagos exteriores (en millones de dólares estadounidenses)	0	0	0	0
III. Cláusula de consulta de política monetaria^{3/}				
Inflación interanual según el índice de precios al consumidor ^{4/}				
Límite superior de la banda exterior (3 por ciento por encima del punto central)	4,4	4,4	4,3	4,1
Límite superior de la banda interior (1,5 por ciento por encima del punto central)	2,9	2,9	2,8	2,6
Punto central de inflación al final del período (porcentaje)	1,4	1,4	1,3	1,1
Límite inferior de la banda interior (1,5 por ciento por debajo del punto central)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4
Límite inferior de la banda exterior (3 por ciento por debajo del punto central)	-1,6	-1,6	-1,7	-1,9
IV. Metas indicativas cuantitativas				
Límite máximo del valor de la deuda del Gobierno Central	26.625	26.833	27.100	28.747
V. Partidas informativas				
Financiamiento externo del programa (en millones de dólares estadounidenses)	540	1.390	2.511	0
Financiamiento externo de proyectos (en millones de dólares estadounidenses)	57	73	97	49
Préstamos comerciales externos (en millones de dólares estadounidenses)	0	0	0	1.000
Emisión de deuda interna denominada en moneda extranjera (en millones de dólares estadounidenses)	888	888	888	0
Producto de la comercialización de activos públicos a no residentes (en millones de dólares estadounidenses)	0	0	0	0
Amortización de la deuda externa oficial del Gobierno Central (en millones de dólares estadounidenses)	55	74	103	20
Pagos de intereses de la deuda externa oficial por parte del Gobierno Central (en millones de dólares estadounidenses)	273	416	537	190
Servicio de la deuda nacional denominada en moneda extranjera (en millones de dólares estadounidenses)	684	793	1.797	480

^{1/} Definiciones como se especifica en el Memorando de Entendimiento Técnico (MET).

^{2/} Los Criterios Estándar de Desempeño Continuo también se aplicarán (i) No imponer nuevas restricciones o intensificar las existentes sobre la realización de pagos y transferencias para transacciones internacionales corrientes (ii) No introducir nuevas prácticas o intensificar las existentes sobre monedas múltiples (iii) No concluir acuerdos de pagos bilaterales que sean incompatibles con el Convenio Constitutivo del FMI (Artículo III); y (iv) No imponer nuevas restricciones a la importación ni intensificar las existentes por razones de balanza de pagos.

^{3/} Las bandas de la cláusula de consulta de política monetaria consisten en dos tipos de umbrales. La banda interna desencadena una consulta al personal del FMI y la banda externa desencadena una consulta a la Junta Directiva como se detalla en el MET.

^{4/} Consulte el MET para saber cómo medir la inflación interanual.

Costa Rica: Puntos de referencia estructurales, Acuerdo SAF entre Costa Rica y el FMI

Puntos de referencia estructurales	Fecha meta
Eficiencia del gasto público	
Aprobación de la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley del Empleo Público.	Finales de mayo de 2021
Movilización de ingresos	
Aprobación por el Comisionado de Impuestos del nuevo Plan de Mejora del Cumplimiento Fiscal, de acuerdo con las recomendaciones del personal técnico del FMI.	Finales de diciembre de 2021
Gobernanza fiscal y transparencia	
Publicación de estados financieros según las normas NIIF del año fiscal 2020 para tres empresas públicas (ICE, AyA, CNP).	Finales de diciembre de 2021
El Consejo de Gobierno aprobará y publicará un Marco Fiscal de Mediano Plazo para todo el Sector Público No Financiero para 2023-2026.	Finales de abril de 2022
El Consejo de Gobierno aprobará y publicará una Estrategia de Deuda a Mediano Plazo para 2023-2026.	Finales de abril de 2022
Redes de seguridad social	
La Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda centralizará y digitalizará el sistema de pago de todos los programas de asistencia social de transferencias de efectivo, en coordinación con las oficinas de asistencia social.	Finales de diciembre de 2021
Reformas del sector monetario y financiero	
El BCCR presentará al Ministerio de Hacienda un proyecto de enmiendas a la Ley del BCCR elaborado en consulta con el personal técnico del FMI, con el fin de fortalecer la autonomía operativa y el marco de gobernanza del Banco Central.	Finales de agosto de 2021
Reformas macroestructurales	
Las autoridades desarrollarán una hoja de ruta para mejorar la resiliencia de la infraestructura ante cambio climático, incluyendo la evaluación de costos y las opciones de financiamiento.	Finales de septiembre de 2022

Anexo 3

Especificación de la Dinámica de la Deuda

La dinámica de la razón de deuda ha cambiado significativamente en el tiempo. Esta se puede aproximar para sus principales factores de la siguiente manera:

(1) *Deuda como proporción del PIB:*

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}^{crc}(1 + \bar{R}_t^{crc}) + D_{t-1}^{usd}(1 + \bar{R}_t^{usd})(1 + \Delta\%TC_t) + G_{t-1}(1 + g_t)(1 + \pi_t^{ipc}) - T_{t-1}(1 + y_t)(1 + \pi_t^{ipc})\tau}{Y_{t-1}(1 + y_t)(1 + \pi_t^y)}$$

donde,

D_t es el saldo total de la deuda en el año t, expresada en colones.

D_t^{crc} es el saldo total de la deuda denominada y expresada en colones en el año t.

D_t^{USD} es el saldo total de la deuda denominada y expresada en dólares en el año t.

R_t se refiere a las distintas tasas de interés promedio pagadas por el gobierno.

(2) *Deuda nominal:*

$$D_t = D_{t-1} \left(\alpha_{t-1} \bar{R}_t^{crc} + (1 - \alpha_{t-1}) \bar{R}_t^{usd} \frac{TC_t}{TC_{t-1}} + \alpha_{t-1} + (1 - \alpha_{t-1}) \frac{TC_t}{TC_{t-1}} \right) + \frac{\bar{R}_t}{x} DP_t + DP_t + \varepsilon_t$$

(3) *Servicio de la Deuda:*

$$SD_t = D_{t-1} \left(\alpha_{t-1} \bar{R}_t^{crc} + (1 - \alpha_{t-1}) \bar{R}_t^{usd} \frac{TC_t}{TC_{t-1}} \right) + DP_t \frac{\bar{R}_t}{x}$$

(4) *Efecto Devaluación principal:*

$$DEV_t = D_{t-1} \left(\alpha_{t-1} + (1 - \alpha_{t-1}) \frac{TC_t}{TC_{t-1}} \right)$$

(5) *Déficit Primario:*

$$DP_t = G_{t-1}(1 + g_t)(1 + \pi_t^{ipc}) - T_{t-1}(1 + y_t)(1 + \pi_t^{ipc})\tau$$

(6) *Inconsistencia o gestión de deuda:*

$$\varepsilon_t = DP_t + SD_t + DEV_t - D_{t-1}$$