



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

15 de setiembre del 2020
DM-0964-2021

Señora
Franggi Nicolás Solano
Diputada
Partido Liberación Nacional
Asamblea Legislativa

Asunto: respuesta al FNS-096-2021

Estimada señora:

En respuesta al oficio FNS-096-2021, mediante el cual plantea interrogantes sobre los expedientes 22 354, 22 369 y 22 382 y puntualmente solicita:

- 1. Los estudios que sustentaron y motivaron estas propuestas, el costo-beneficio para el país y el impacto en los diferentes sectores que afectarían estas iniciativas de ley*
- 2. Si realizaron otros estudios y valoraciones de otros posibles escenarios que no fueran los propuestos*

La crisis generada por la pandemia del COVID-19 tuvo serias consecuencias sobre las perspectivas económicas de mediano plazo. A enero del 2020 se esperaba que, el crecimiento económico (estimado en 2,5%) junto a la implementación de la Ley 9635, *Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, permitieran mejorar el estado de las finanzas públicas, con lo que se esperaba cerrar dicho año con un déficit fiscal de 5,9% del PIB y una deuda pública por 63% del PIB (ver cuadro 1). No obstante, la contracción económica del 2020

(4,1%) repercutió en todos los indicadores fiscales, por ejemplo, el déficit fiscal y la deuda alcanzaron niveles de 8,6%¹ y 67,5% del PIB, respectivamente.

Cuadro 1. Estimaciones para cifras fiscales, % del PIB

	Déficit primario	Déficit financiero	Deuda del Gobierno Central
Estimación a enero, 2020	1,3%	5,9%	63,0%
Estimación a junio, 2020	4,0%	9,2%	70,2%
Cierre 2020	3,4%	8,1%	67,5%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Este fenómeno no fue exclusivo de Costa Rica, fue una situación generalizada a nivel mundial. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mundial experimentó una caída de 3,2%, producto del menor consumo de los hogares (debido a una disminución en los ingresos familiares) y una caída de la inversión privada (resultado de la incertidumbre asociada a la duración de la pandemia). De acuerdo con el mismo FMI, la recuperación económica para el bienio 2021-2022 permitiría observar tasas de crecimiento del 6,0% y 4,9%, respectivamente, sin embargo, estas dependerán en gran medida de la velocidad y efectividad de los procesos de vacunación a nivel internacional y de los paquetes de estímulo que elaboren las distintas economías.

Esta dinámica internacional tuvo repercusiones sobre todas las áreas de la economía costarricense. Similar a lo observado en otros países, la contracción económica se explica principalmente por un menor consumo de los hogares e inversión privada y a una reducción de la demanda externa por servicios (turismo y transporte de mercancías). La contracción económica repercutió negativamente en la brecha-producto, disminuyendo así las presiones inflacionarias, junto a la desaceleración inflacionaria mundial y la caída en el precio internacional del petróleo, no obstante, estos efectos fueron compensados por un mayor tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense. También se observó una merma en la creación de nuevos emprendimientos, reflejado en una menor colocación de crédito al sector privado. Los indicadores del sector externo no mostraron mayor cambio respecto a lo observado en periodos anteriores, por ejemplo, la caída de las importaciones (menores importaciones de hidrocarburos)

¹ Dato incluye los Órganos Desconcentrados, esto para hacerlo comparable con las proyecciones del 2021 en adelante. Esto se debe a que, a partir de enero 2021, las cifras fiscales incorporan el efecto de aplicar la Ley 9524, “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central”, la cual establece la incorporación de los presupuestos de los Órganos Desconcentrados (ODs) al presupuesto nacional.



Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica

casi que compensó la disminución de las exportaciones (reducción del turismo internacional), permitiendo que el déficit de cuenta corriente del 2020 se mantuviera en un nivel muy parecido al observado al cierre del 2019.

Todos estos elementos tuvieron un efecto negativo en las cuentas fiscales del Gobierno Central. En 2020, los ingresos experimentaron una caída de 1,6 p.p. del PIB respecto a 2019, principalmente en los impuestos por ingresos y utilidades, único a los combustibles e importaciones. En cuanto a los gastos y, a pesar de las acciones para contenerlo y reducirlo (los cuales nominalmente se redujeron en 2,5% respecto a 2019), estos aumentaron 0,8 p.p. del PIB. Lo anterior implicó cerrar 2020 con un déficit primario y financiero de 3,9% y 8,6% del PIB, respectivamente. De esta manera, el déficit financiero más amortizaciones de deuda, generaron necesidades de financiamiento por 13% del PIB, mientras que la deuda del Gobierno Central fue 67,5% del PIB.

Así, en ausencia de medidas correctivas, el impacto de la pandemia persistirá en el mediano plazo. Entre 2021 y 2026 el crecimiento promedio de la economía costarricense sería 3,2%, consecuencia de una lenta recuperación del sector turismo, de la incertidumbre sobre la duración de la pandemia y de la velocidad del proceso de vacunación, resultando en una mayor precaución en empresarios y emprendedores sobre sus proyectos de inversión. En este contexto, de solo apostar por una paulatina recuperación de los ingresos tributarios y una estricta aplicación de la regla fiscal, la dinámica del balance primario no reduciría la deuda del Gobierno Central con la rapidez necesaria. Aunque el déficit primario mostraría una mejoría de 4,0 p.p. de PIB entre 2020 y 2023 (al pasar de un déficit de 3,9% del PIB a balance primario positivo de 0,1% del PIB), la deuda pública aumentaría 6,4 p.p. del PIB (al pasar de 67,5% del PIB a 73,9% del PIB) en el mismo periodo. De ahí, la necesidad de crear las condiciones que permitan revertir esta tendencia en el menor tiempo posible.

Gráfico 1. Balance primario en ausencia de medidas de ajuste, % del PIB

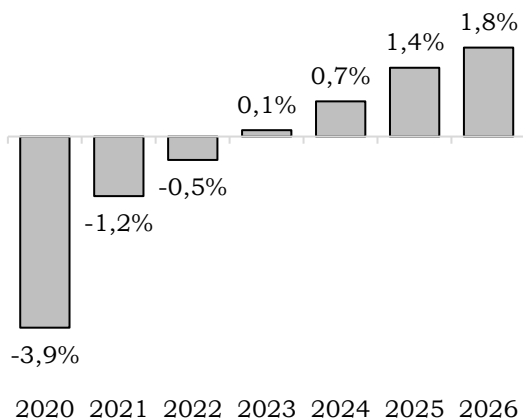
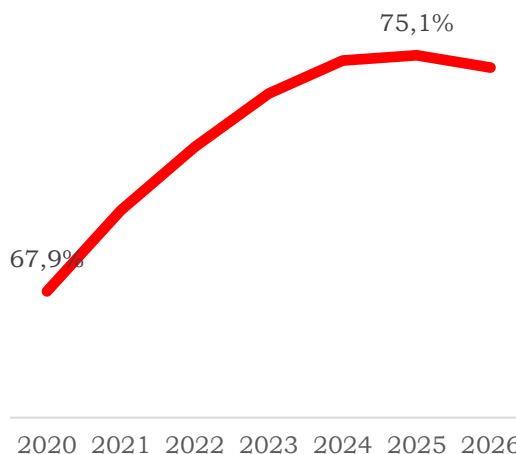


Gráfico 2. Deuda del Gobierno Central en ausencia de medidas de ajuste, % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda

Con el propósito de revertir esta tendencia de la deuda pública, es crítico implementar una nueva estrategia fiscal. Este ajuste fiscal debe mejorar el balance primario mediante una contención y reducción sostenida del gasto, la generación de recursos frescos para la Hacienda Pública y la atención de las necesidades de financiamiento del Gobierno Central en el mediano y largo plazo.

En este contexto, el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional es vital para garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Más que un préstamo para atender parte de las necesidades de financiamiento, el acuerdo con el FMI es un sello de garantía técnica de que las medidas propuestas por el Gobierno para realizar el ajuste requerido tendrán el efecto e impacto deseado. Así, los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda y del FMI, determinaron que el ajuste fiscal necesario para dar sostenibilidad a las finanzas públicas debe ser capaz de generar un balance primario de 1% del PIB para 2023.

En gasto, se deberán realizar para su contención y reducción en estricto cumplimiento de la legislación actual. La regla fiscal es el instrumento clave para lograrlo, al imponer un techo al crecimiento del gasto, en función de variables macroeconómicas como el crecimiento del PIB nominal y la deuda del Gobierno Central. No obstante, la regla fiscal no es un instrumento de aplicación automática. Para que esta tenga efecto, es necesario establecer lineamientos y guías para su cumplimiento. A fin de solventar este requerimiento, el Poder Ejecutivo implementó una serie de acciones para contener el gasto público, mediante el Decreto Ejecutivo 42798-H y su reforma, donde se enumeran un



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

conjunto de medidas para reducir rubros de gasto corriente sin intereses (transferencias corrientes, remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios).

En cuanto a los ingresos se generarán una serie de medidas con el propósito de incrementar el nivel de la actual carga tributaria. A nivel administrativo se han llevado a cabo diversos esfuerzos por mejorar el cumplimiento tributario, mediante una administración tributaria más activa y eficiente, por ejemplo, la plena implementación de herramientas tecnológicas que permitirán generar una fiscalización de los contribuyentes más activa y eficiente. En aduanas la implementación de un enfoque de revisión no intrusivo de las mercancías, junto al desarrollo de herramientas tecnológicas serán fortalecidos por medio de una legislación aduanera moderna, a fin de mejorar la revisión y despacho de mercancías. De igual manera, “Hacienda Digital” creará un hito en la gestión, control y fiscalización de impuestos. Los anteriores serán complementados con medidas que generen nuevos recursos para la Hacienda Pública. Estas medidas deberán no solo incrementar el flujo de ingresos, sino que también deberán aumentar la progresividad del sistema tributario costarricense. Así, entre las medidas consideradas están:

- i. introducir un sistema de renta global dual
- ii. eliminar gasto tributario
- iii. impuesto especial a los premios de lotería
- iv. incrementar las tasas del impuesto a las remesas (repatriación de capitales), (v) transformar el impuesto a las casas de lujo en uno más directo y de aplicación más sencilla
- v. imponer dividendos especiales a Empresas del Estado.

Por su parte, la estrategia de financiamiento ayudará a reducir las presiones que se hacen sobre el mercado interno. Las necesidades de financiamiento serán atendidas mediante una combinación de fuentes externas (entre 25% y 45% del total) e internas. Adicionalmente, se realizará una solicitud ante el Poder Legislativo para colocar deuda en mercados internacionales. Finalmente, a nivel

interno, se buscará mejorar el mercado de deuda pública local fortaleciendo los mecanismos de colocación competitivos y la gestión de pasivos.

Gracias a la regla fiscal y otras medidas complementarias, se reduciría el tamaño del gasto público. Entre 2020 y 2026, el gasto total primario pasaría de 17,8% del PIB en 2020 a 13,0% en 2026 (ajuste de 4,8 p.p. del PIB). Mientras que el gasto corriente primario, pasaría de 16,0% del PIB en 2020 a 11,0% del PIB en 2026 (ajuste de 5,0 p.p. del PIB).

Estas acciones mejorarán las finanzas públicas en todos sus ámbitos. El déficit financiero del Gobierno Central mostraría una mejora de 4,8 p.p. entre 2020 y 2023 al pasar de 8,6% del PIB a 3,8% del PIB, mientras que la deuda se estabilizaría en 72,2% del PIB en 2023, para empezar a descender a partir de este periodo. Por su parte, las necesidades de financiamiento se reducirían en 2,2 p.p. del PIB al pasar de 13,0% del PIB en 2020 a 10,8% del PIB en 2023.

Finalmente, el análisis de sostenibilidad de la deuda indica que las medidas propuestas ayudarían a detener su tendencia. La deuda llegaría a un nivel máximo de 72,2% del PIB en 2023, para empezar a descender a partir de este punto, llegando a un nivel de 68,5% del PIB en 2026.

Gráfico 3. Balance primario en ausencia de medidas de ajuste, % del PIB

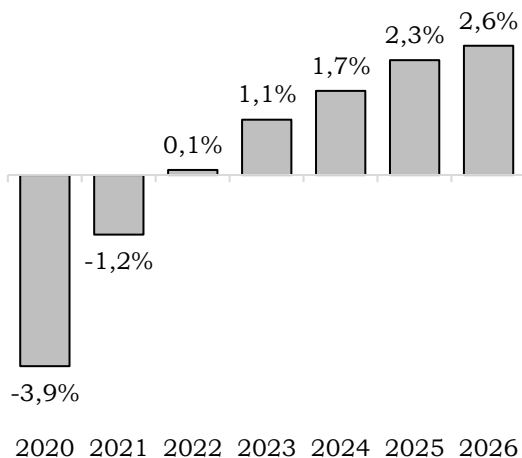
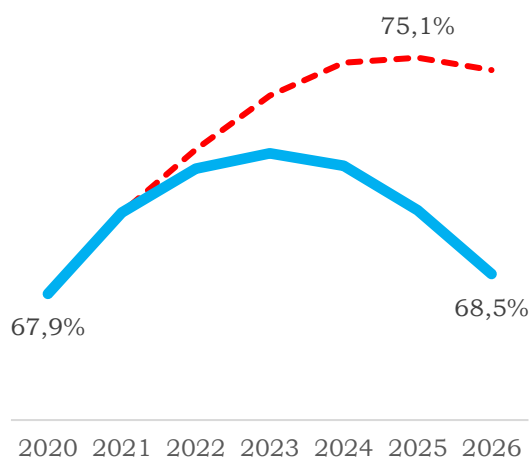


Gráfico 4. Deuda del Gobierno Central en ausencia de medidas de ajuste, % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda

Con respecto al acuerdo con el FMI, el país será sujeto a una serie de revisiones periódicas a fin de evaluar el cumplimiento de una serie de objetivos cuantitativos. Estos criterios de rendimiento serían para fines de julio y de diciembre de 2021, así como objetivos indicativos para fines de setiembre de



Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica

2021 y fines de marzo de 2022. Adicionalmente, metas cuantitativas para el BCCR, consistentes con el plan de ajuste fiscal. Sin embargo, el programa otorga ciertas flexibilidades, a través de un ajuste a la meta de saldo primario, para aumentar el gasto relacionado con la atención del COVID-19 en hasta 0,3 % del PIB en 2021. Durante el periodo de extensión del programa, los indicadores fiscales y de deuda se ajustarán en el contexto de revisiones futuras y se reflejará en el Memorando de Entendimiento Técnico (MET), según con el progreso planificado en la calidad y disponibilidad de los datos.

En paralelo, el Gobierno de Costa Rica también se compromete a alcanzar una serie de objetivos de carácter estructural. Los indicadores estructurales propuestos en el marco del programa han sido calibrados y escalonados de acuerdo con la propuesta del Gobierno y la capacidad de implementación, incluso para aliviar la presión en medio de la pandemia del COVID-19. La condicionalidad fiscal prevé indicadores estructurales sobre la preparación e implementación de un marco fiscal de mediano plazo, mejoras a la estrategia de endeudamiento de mediano plazo y la administración de ingresos. En el MET también se definen medidas para mejorar la focalización y la entrega de programas de asistencia social, incluido un indicador estructural para la centralización y digitalización de todos los sistemas de pago de los programas sociales. Las medidas para mejorar la gobernanza y la transparencia de las empresas públicas incluyen un indicador estructural sobre la publicación de los estados financieros de 2020, según normas NIIF, comenzando con tres empresas estatales que no cumplen. Con base en las recomendaciones de la evaluación de salvaguardas de 2020, los borradores de reforma a la ley BCCR para fortalecer su autonomía operativa y gobernanza. Como reflejo del compromiso de las autoridades con un crecimiento más ecológico, el desarrollo de una hoja de ruta para mejorar la resiliencia de la infraestructura al cambio climático es también un indicador estructural. El MET incluye compromisos para evaluar y salvaguardar la estabilidad del sistema financiero, y promover una agenda macroestructural, en estrecha colaboración con otros socios para el desarrollo.

Respeto a su consulta, diferentes organismos internacionales han llevado a cabo estudios y diagnósticos sobre la realidad fiscal costarricense y la realidad imperiosa de hacer cambios en el corto plazo, con el fin de evitar un ajuste mayor y más fuerte a futuro. A este respecto y en atención a su solicitud, me permito adjuntar los siguientes estudios:

- BID: RETOS DE DESARROLLO DEL PAÍS - COSTA RICA, diciembre 2018
- OCDE: Estudios Económicos de la OCDE - Costa Rica, julio 2020
- OCDE: Nota de la OCDE sobre el nuevo plan fiscal en Costa Rica 2021
- Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia. Propuesta para negociar con el FMI. Consejo Económico, 2020.
- FMI: STAFF REPORT FOR THE 2021 ARTICLE IV CONSULTATION AND REQUEST FOR AN EXTENDED ARRANGEMENT UNDER THE EXTENDED FUND FACILITY, 2021

Por otro lado, llevar a cabo estudios o informes técnicos donde se detalle el impacto en los diferentes sectores que podrían verse afectados con las iniciativas legislativas en discusión trasciende la competencia de este Ministerio, por requerirse modelos de costos propios de cada sector, que determinen el impacto de la carga impositiva y sus repercusiones, para lo cual las condiciones del mercado son también elementos que inciden en tal definición.

El monto calculado, por competencias del Ministerio de Hacienda, es sobre los ingresos tributarios que representa cada una de las reformas. Así entonces, me permito adjuntar los archivos en formato Excel que permiten visualizar las proyecciones de recaudación que se espera sobre cada una de las iniciativas legislativas en discusión.

Cordialmente,

Elían Villegas Valverde
Ministro de Hacienda

Elaborado por: Jorge Daniel Vega Gamboa Asesor, Despacho del Ministro	Revisado por: Marco Solera Rodríguez Asesor, Despacho del Ministro