

OBSERVATORIO ECONÓMICO Y SOCIAL
ESCUELA DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
ANÁLISIS DE LA COYUNTURA FISCAL A ABRIL DEL AÑO 2024

El Observatorio Económico y Social (OES) de la Escuela de Economía de la UNA, presenta este breve análisis de la situación fiscal del país, al finalizar el primer cuatrimestre del año 2024, a fin de contribuir a la discusión de la coyuntura fiscal y del estado de la economía de Costa Rica. Este documento hará un análisis enfocado en tres áreas: ingresos públicos, gasto público y el resultado fiscal. También se aportará un análisis actualizado de las estimaciones sobre la evolución futura del endeudamiento público, considerando los últimos datos disponibles.

INGRESOS

En el caso de los ingresos públicos, su comportamiento, expresado como porcentaje del PIB, es el siguiente al concluir el mes de abril para el caso de los años mostrados:

Cuadro 1
Ingresos del gobierno central con respecto al PIB, 2021-2024, acumulados a abril

	2021	2022	2023	2024
INGRESOS TOTALES	5,44%	5,35%	5,32%	5,14%
<u>Ingresos Tributarios</u>	<u>4,60%</u>	<u>4,72%</u>	<u>4,77%</u>	<u>4,55%</u>
Impuesto a los ingresos y utilidades	1,86%	1,94%	1,92%	1,67%
Sobre importaciones	0,13%	0,12%	0,11%	0,11%
Sobre exportaciones	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
IVA	1,62%	1,59%	1,66%	1,66%
<i>Interno</i>	<i>1,01%</i>	<i>0,97%</i>	<i>1,07%</i>	<i>1,07%</i>
<i>Aduanas</i>	<i>0,61%</i>	<i>0,61%</i>	<i>0,59%</i>	<i>0,59%</i>
Selectivo de Consumo	0,16%	0,15%	0,19%	0,21%
<i>Interno</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>
<i>Aduanas</i>	<i>0,15%</i>	<i>0,14%</i>	<i>0,18%</i>	<i>0,20%</i>
Otros ingresos tributarios	0,83%	0,85%	0,89%	0,90%
<u>Contribuciones sociales</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,34%</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,39%</u>
<u>Ingresos no tributarios</u>	<u>0,15%</u>	<u>0,27%</u>	<u>0,16%</u>	<u>0,16%</u>
<u>Transferencias</u>	<u>0,29%</u>	<u>0,01%</u>	<u>0,01%</u>	<u>0,02%</u>

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Los ingresos totales presentan una reducción al cierre del primer cuatrimestre del presente año, explicado por una caída de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB (un 0,22% menos) en relación con el mismo periodo del año 2023, que además ubican a los ingresos tributarios y a los ingresos totales en el menor nivel de los últimos años, con respecto al PIB. En cuanto al comportamiento por rubro de ingreso, en el caso del impuesto a los ingresos y utilidades (renta) este año hay una reducción importante de la recaudación de este impuesto con respecto al comportamiento del mismo periodo del año 2023, como porcentaje del PIB, que se explica por la reducción de la recaudación del impuesto sobre la renta en el mes de marzo, mes en que cerraba el plazo para pagar el impuesto correspondiente a la liquidación de renta del año fiscal 2023. Al cierre de los primeros cuatro meses del presente año la recaudación del impuesto a los ingresos y utilidades crece de forma interanual un -2,67%, y su porcentaje con respecto al PIB se reduce en 0,25% en relación al mismo periodo del 2023.

La explicación de este comportamiento se encuentra en el cobro del impuesto a los ingresos y utilidades de personas físicas, situación que se explica mayormente por el congelamiento salarial en el sector público, vigente desde el año 2020, así como el bajo crecimiento de los salarios en el sector privado. En el caso del rubro de impuesto a los ingresos y utilidades de las personas jurídicas, el bajo crecimiento de algunos sectores habría reducido la renta neta de las empresas y con esto la recaudación del impuesto a este grupo de contribuyentes. En los últimos meses esto ha venido a ser compensado por un mejor desempeño del impuesto a las remesas al exterior, que grava los ingresos obtenidos en el país por personas físicas o jurídicas no residentes, aunque la compensación es parcial.

En el caso del impuesto al valor agregado, la situación es contrastante con la recaudación del impuesto a los ingresos y utilidades, pues al mes de abril del 2024 el porcentaje de recaudación con respecto al PIB se mantiene sin cambios en relación con el mismo periodo del año anterior, en términos del PIB, a pesar de la pérdida de dinamismo de este impuesto en los últimos meses. En los primeros cuatro meses de este año, la recaudación del IVA con respecto al PIB alcanza el mismo porcentaje que el año anterior, tanto en lo recaudado por el cobro a transacciones internas como en lo recaudado en las aduanas. En cuanto a su tasa de crecimiento, a abril del 2024 el IVA crece un 4,45% de forma interanual, mientras que en el mismo periodo del año 2023 crecía un 5,96% interanual. Hay un mayor dinamismo en el IVA recaudado en aduanas, que crece un 8,90% interanual a abril del 2024, luego de crecimiento de apenas -8,77% interanual en el mismo periodo del 2023, mientras que la recaudación interna del IVA crece un 1,95% en el primer cuatrimestre del 2024, cuando en el mismo periodo del 2023 crecía un 16,52% interanual.

El impuesto selectivo de consumo también tiene una mayor participación en los ingresos tributarios a abril del 2024, alcanzando un 0,21% del PIB, lo que se explica por una mayor importación de vehículos desde finales del año anterior, mientras que en el mismo periodo del 2023 el selectivo de consumo había alcanzado un 0,19% del PIB. En este caso, también, el mayor dinamismo proviene del impuesto selectivo de consumo cobrado en aduanas, que en los primeros cuatro meses del 2024 crece un 28,06% interanual, cuando en el mismo periodo del año anterior crecía un 5,62%. Por otra

parte, en cuanto a la recaudación del selectivo cobrada dentro del país apenas creció 6,43% interanual al cierre de abril del 2024, mientras en el mismo periodo del año anterior crecía un 4,65%.

Tanto el IVA como el Selectivo de Consumo, aunque principalmente este último, se han visto beneficiados de un crecimiento muy importante en la importación de vehículos, particularmente los vehículos nuevos, que aportan dinamismo a la recaudación de ambos impuestos y vienen impulsados por la caída en el tipo de cambio y la estabilidad de las tasas de interés. Por eso, a pesar de la caída en el tipo de cambio, la recaudación del IVA en aduanas es más importante hoy que hace un año, en relación con la recaudación del IVA en las transacciones internas.

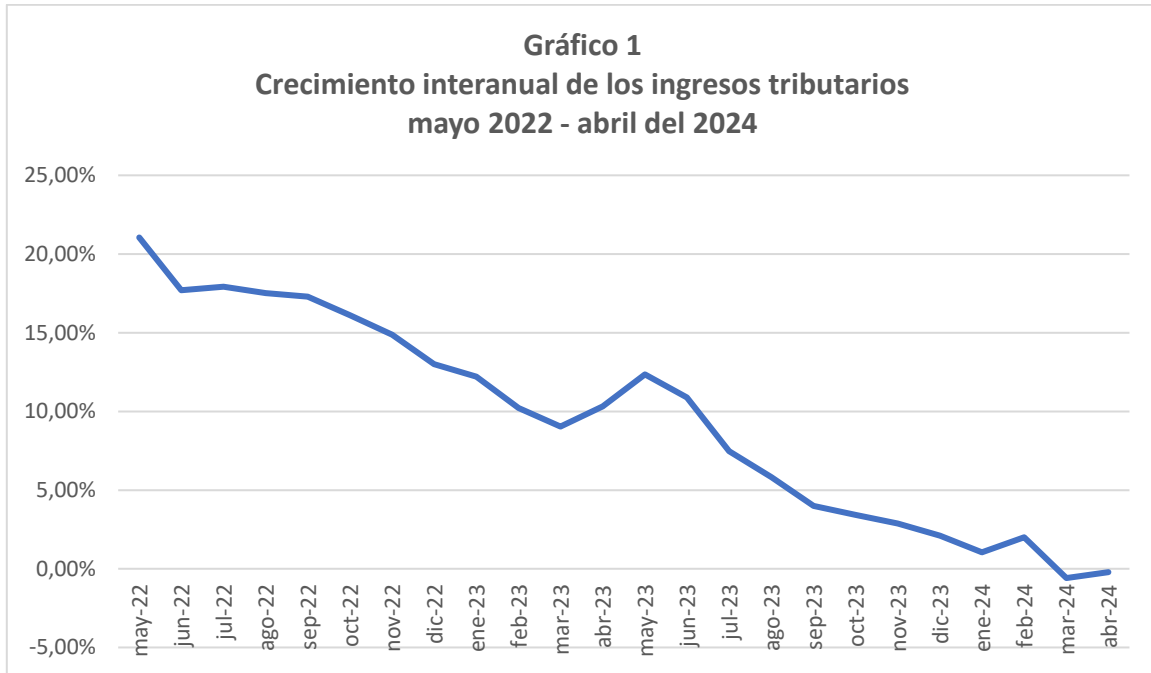
En el rubro de otros ingresos tributarios, en el que Hacienda clasifica varios impuestos menores y dentro de los que se incluye el impuesto único a los combustibles (el más grande de todos en esta clasificación), también mejoró ligeramente con respecto al año anterior, como porcentaje del PIB, pasando de 0,89% a un 0,90% de este indicador. El rubro de otros ingresos tributarios crece al mes de abril del 2024 un 6,19%, mientras en el mismo periodo del 2023 crecía apenas un 4,12%. El impuesto único a los combustibles, que significa el 60% de la recaudación clasificada como “otros”, creció en los primeros cuatro meses del 2024 un 10,43% interanual, mientras en ese periodo del 2023 la recaudación del impuesto único crecía un -5,20%. La diferencia en las tasas de comportamiento de este impuesto, se deben al comportamiento de los precios de los combustibles en el país, pues en la mayor parte del 2023 el precio de los combustibles ha tenido un comportamiento a la baja, lo que habría impulsado el consumo de combustibles y con ello la recaudación del impuesto único¹.

Por otra parte, otro rubro importante dentro de otros ingresos tributarios es el del impuesto a la propiedad de vehículos, que está cayendo y reduciendo su aporte dentro de los ingresos tributarios en general, a pesar del fuerte crecimiento en la importación de vehículos. El impuesto a la propiedad de vehículos crece en abril del 2024 un -4,11% interanual, mientras que en el mismo periodo del año pasado crecía un 18,09%. Es probable que luego de la reforma que se hizo el año anterior, el aporte de este impuesto se reduzca sensiblemente al cierre del año, cuando se concentra la mayor parte de su recaudación, lo contribuirá a una caída más pronunciada en los ingresos tributarios en general.

El OES ha venido analizando el comportamiento de los ingresos tributarios mediante el comportamiento interanual de la recaudación de impuestos, usando para eso los datos fiscales mensuales. En ese sentido cabe indicar que el comportamiento de los ingresos tributarios totales muestra una desaceleración importante desde noviembre del 2022 y que se hizo más marcada a partir de julio del 2023, como se puede observar en el gráfico 1. Esta situación ha continuado en el arranque del 2024, debido a la caída en la recaudación del impuesto sobre la renta y la pérdida de dinamismo en los otros ingresos, incluyendo la caída en la recaudación del impuesto a la propiedad de vehículos, por lo que se prevé una reducción en la carga tributaria al cierre del año 2024, lo que

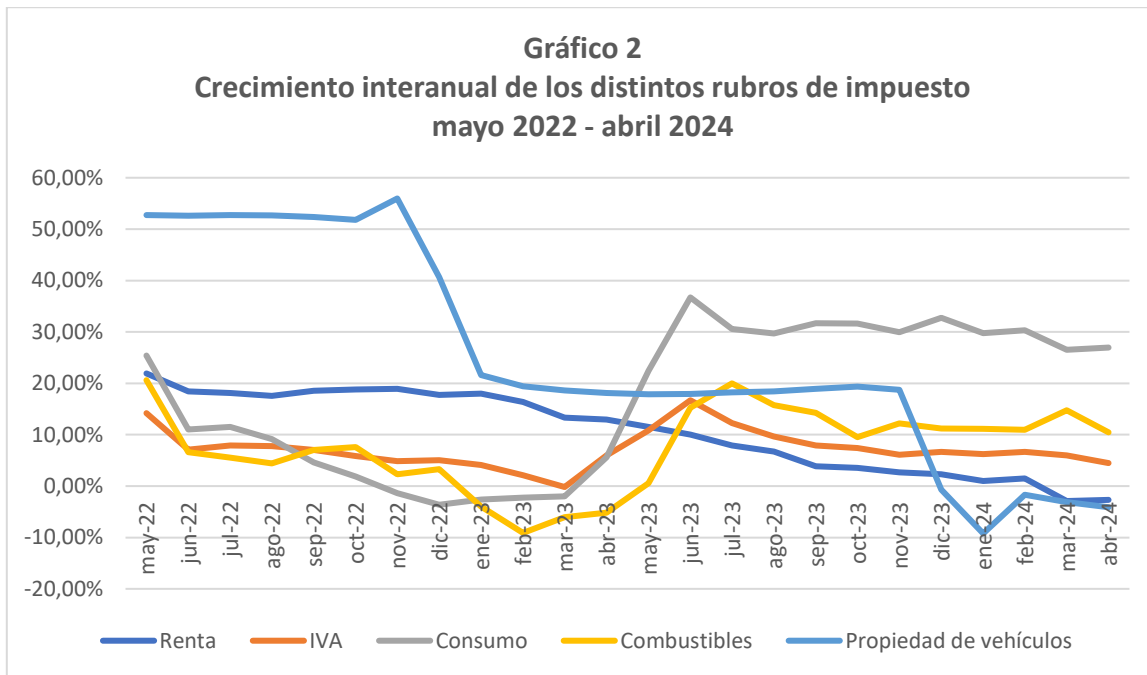
¹ Hay que recordar que el impuesto único a los combustibles grava el litro de combustible, no usa como base imponible el precio, por lo que la recaudación de este impuesto depende del volumen vendido y del valor facturado.

podría hacer que aumente el déficit fiscal y se reduzca el superávit primario, con respecto a observado en el 2023.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Al revisar el comportamiento individualizado de los diferentes rubros de impuesto, hay una desaceleración en la mayoría de los rubros de impuesto, con la excepción del impuesto selectivo de consumo y del impuesto único a los combustibles. El impuesto a los ingresos y utilidades (renta) sufre la desaceleración más marcada desde marzo del 2023, convirtiéndose en caída en los meses de marzo y abril del 2024. Mientras tanto el IVA ha presentado una moderación importante en su tasa de crecimiento desde mediados del año 2023, que se ha acentuado en marzo y abril del 2024, con una reducción más marcada en su tasa de crecimiento. En el caso del rubro de impuesto a la propiedad de vehículos, su caída empezó al cierre del 2023 y a partir de ahí el fuerte cambio de tendencia, llevándolo a un crecimiento negativo que se extendería el resto del presente año. La recaudación del impuesto a los combustibles se mantiene estable desde octubre del año 2023 y sigue creciendo por encima del 10%, mientras que el impuesto selectivo de consumo tuvo un fuerte cambio de tendencia en junio del año 2023 y estuvo creciendo varios meses en niveles cercanos al 30%, como consecuencia de lo sucedido en el mercado de vehículos, en marzo y abril sufrió una leve desaceleración.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GASTO PÚBLICO

En cuanto al gasto público, los primeros cuatro meses del 2024 han mostrado una tendencia distinta a la de años previos, con un aumento del gasto como consecuencia, en esta ocasión, de un mayor gasto en remuneraciones, de un mayor gasto de capital y de un mayor gasto en transferencias corrientes al sector público, mientras los intereses crecen, pero con un aumento menor. El gasto en intereses, eso sí, sigue creciendo a pesar de los ajustes fiscales de los años recientes, además de la reducción de las tasas domésticas durante el 2023 y el 2024 y la reducción en el tipo de cambio, que impacta positivamente el pago de intereses en moneda extranjera.

En el caso del gasto en remuneraciones con respecto al PIB, a abril del presente año el porcentaje aumentó con respecto al mismo periodo del año 2023, explicado por el pago de un ajuste retroactivo pendiente, sin que se prevea que las condiciones de este rubro en el presente año vayan a cambiar sustancialmente. El congelamiento salarial que se sigue aplicando en las remuneraciones de los funcionarios públicos, siguen afectando la evolución de las remuneraciones. Al cierre del primer cuatrimestre del 2024 las remuneraciones crecen un 3,32% interanual, mientras en el mismo periodo del año anterior crecía un 0,21%.

La partida con más crecimiento de los últimos años es la del pago de intereses de la deuda pública, que alcanza un 1,75% del PIB al cierre de abril y que podría alcanzar otro nivel máximo histórico al terminar el 2024. Aunque el pago de intereses de deuda externa ha crecido en relación con el PIB

en los últimos años, lo que está acorde con el aumento en el uso del financiamiento externo para cubrir el déficit financiero y los vencimientos de deuda de los últimos años, la mayor parte de los intereses se pagan por la emisión de deuda interna. Los intereses de deuda interna alcanzaron un 1,38% del PIB en los primeros cuatro meses del 2024, mientras que en el mismo periodo del 2023 este gasto igualmente alcanzaba un 1,38% del PIB. Los intereses de la deuda externa alcanzaron un 0,37% del PIB a abril del 2024, mientras un año antes se llegaba a un 0,34% del PIB. En general el gasto en intereses de la deuda pública crece un 9,69% interanual a abril, lo que significa un crecimiento mayor al del año anterior, que fue de un 7,88%.

Cuadro 2
Gastos del gobierno central con respecto al PIB, 2021-2024, acumulados a abril

	2021	2022	2023	2024
GASTOS TOTALES	6,60%	6,15%	6,00%	6,24%
<i>Gastos totales sin intereses</i>	4,87%	4,48%	4,28%	4,49%
<u>Gastos corrientes</u>	<u>6,21%</u>	<u>5,83%</u>	<u>5,71%</u>	<u>5,92%</u>
Remuneraciones	2,28%	2,07%	2,00%	2,06%
Bienes y Servicios	0,18%	0,18%	0,16%	0,15%
Intereses	1,73%	1,67%	1,72%	1,75%
<i>Deuda Interna</i>	1,43%	1,38%	1,38%	1,38%
<i>Deuda externa</i>	0,30%	0,29%	0,34%	0,37%
Transferencias	2,02%	1,91%	1,82%	1,96%
<i>Sector Privado</i>	0,72%	0,67%	0,63%	0,62%
<i>Sector Publico</i>	1,29%	1,24%	1,14%	1,34%
<i>Sector Externo</i>	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
<u>Gastos de Capital</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,31%</u>	<u>0,28%</u>	<u>0,31%</u>
<i>Inversión</i>	0,17%	0,11%	0,14%	0,11%
<i>Transferencias</i>	0,22%	0,19%	0,14%	0,21%
<i>Transferencias con recurso externo</i>	0,07%	0,06%	0,00%	0,00%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La partida de transferencias es la que crece de forma más marcada, sobre todo las transferencias al sector público, que engloba la movilización de recursos desde el gobierno central hacia entidades autónomas o semiautónomas, incluyendo recursos para el financiamiento del gasto social. Estas transferencias al sector público alcanzan un 1,34% del PIB a abril del 2024, luego de que en el mismo periodo del 2023 fueran de 1,14% del PIB y que en los primeros cuatro meses del 2022 alcanzaran un 1,24% del PIB. Por otra parte, las transferencias al sector privado también se han reducido, de forma menos marcada, pero sostenida. Las transferencias corrientes al sector privado llegaron a un 0,62% en los cuatro primeros meses del 2024, mientras que en el mismo periodo del 2023 llegaba a un 0,63%. Las transferencias corrientes al sector privado, que reflejan principalmente el gasto del gobierno en el pago de pensiones con cargo al presupuesto nacional, han venido reduciéndose

sostenidamente en los últimos años, como consecuencia de las leyes aprobadas en los anteriores gobiernos para limitar el crecimiento de esta partida.

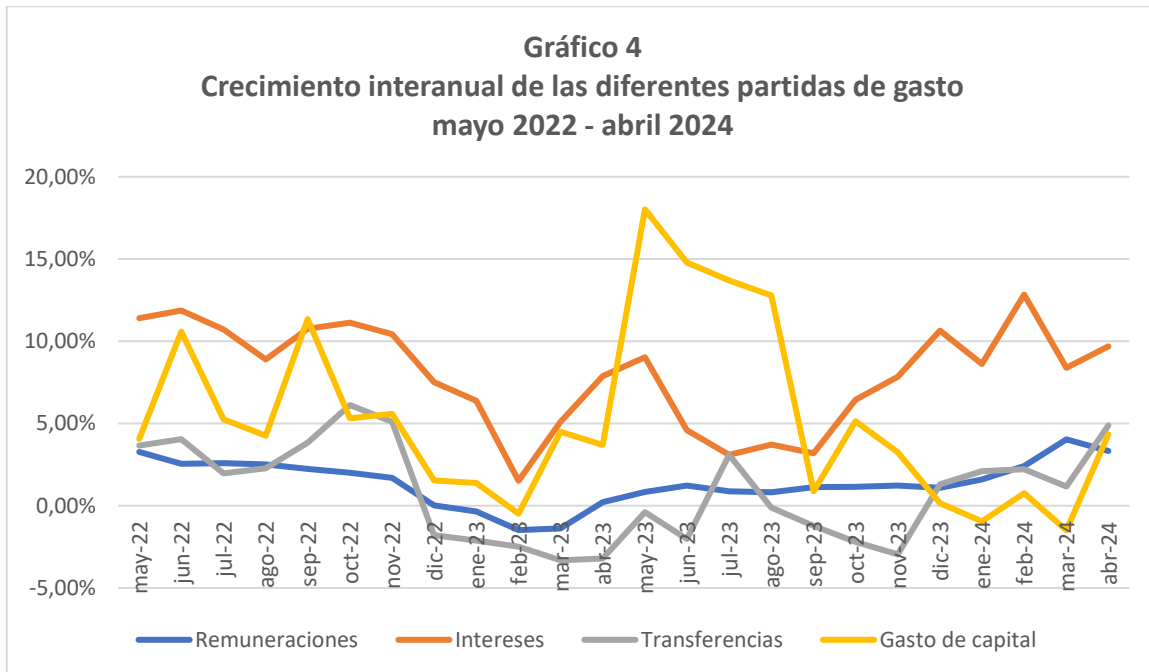
En cuanto al gasto de capital con respecto al PIB este ha variado poco este año, tanto con respecto al 2023 como en relación con lo gastado en el 2022, aunque sí ha tenido variaciones importantes en su tasa de crecimiento. A abril del 2024 el gasto de capital con respecto al PIB alcanza un 0,31%, mientras en el mismo periodo del 2023 fue de 0,28% del PIB y en el 2022 fue de 0,31% del PIB. En cuanto a tasas de crecimiento, a abril del 2023 el gasto de capital crece un 4,35% interanual, mientras que en el mismo periodo del 2023 crecía un 3,69% y en los primeros cuatro meses del 2022 crecía un 17,21%. Esta variabilidad se debe a los diferentes ritmos de ejecución de proyectos de infraestructura, sobre todo vial, y a los cambios en la planificación de las transferencias de capital.

En el caso del gasto público también se ha hecho un análisis interanual de la evolución de este indicador, igualmente usando los datos mensuales. En este caso, la evolución interanual del gasto ha sufrido variaciones en función del movimiento del gasto en intereses y de los movimientos en el gasto de capital, reflejando distintas tasas de crecimiento interanual en los últimos dos años, aunque con las tasas de los últimos meses se crece por encima del crecimiento esperado del PIB nominal para el 2024, lo que hace prever que el peso del gasto público con respecto al PIB aumente y con eso se incremente el déficit fiscal para el presente año y se reduzca el superávit primario.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La evolución interanual de las principales partidas de gasto muestra diferencias importantes en los últimos meses, con un crecimiento muy bajo en el caso de las remuneraciones, variabilidad en el crecimiento del gasto en intereses (aunque siempre cerca de un crecimiento de dos dígitos) y un crecimiento del gasto en transferencias que repuntó en los últimos meses y que está contribuyendo a recuperar el peso de las transferencias dentro del gasto total. El gasto de capital que ha pasado de crecimientos del 10%, desacelerarse, volver a crecimientos por encima del 15%, para luego estancarse y recientemente volver a crecer, lo que responde a la variabilidad en la ejecución de estos recursos. En general las partidas de gasto, a diferencia de las partidas de ingreso, no muestran una tendencia definida, aunque sí aumentaron su tasa de crecimiento en los primeros meses del 2024.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

RESULTADO FISCAL

Al mes de abril el país mantiene un superávit primario, aunque se reduce de forma importante con respecto a lo observado en el mismo periodo del 2023. En los primeros cuatro meses del año el superávit primario alcanzó un 0,60% del PIB, para el mismo periodo del 2023 el superávit primario fue de 1,00%, la reducción se explica por la caída en los ingresos totales y el repunte de las transferencias, la principal partida en crecer en lo que va del 2024. En cuanto al resultado financiero, el déficit a abril del 2024 fue de 1,10% del PIB, mayor al déficit a abril del 2023 que fue de 0,70% del PIB.



Una mayor dinámica en cuanto al gasto público y una caída en los ingresos al arranque del 2024, que vendría a ser acrecentada al cierre del año por la pérdida de recaudación del impuesto a la propiedad de vehículos y la menor dinámica económica que seguiría afectando la recaudación del IVA, harían que el déficit financiero del 2024 sea mayor al del año 2023. El Observatorio Económico y Social, con los datos a abril del presente año, prevé que el déficit financiero del 2024 se ubique alrededor del 3,5% del PIB y la deuda del gobierno central se mantendría por encima del 60% del PIB, suponiendo que el crecimiento del 2024 se mantiene en el nivel previsto por el Banco Central y que no hay un cambio brusco de tendencia en la inflación del presente año. OES hará una revisión de estas estimaciones en el último trimestre del 2024.

Como hemos señalado en otros momentos, el espacio de ajuste por el lado del gasto se acabó, muchos rubros de gasto urgen de una mayor asignación de recursos, como el caso de la seguridad, la educación pública, la inversión en infraestructura y los programas de ayudas sociales, a fin de evitar un mayor deterioro social. En esa línea el Observatorio hace un respetuoso llamado a evitar un debilitamiento adicional del sistema tributario, con reducciones adicionales de impuestos o incorporaciones de nuevas exoneraciones, tal y como se hizo el año anterior con el impuesto a la propiedad de vehículos, o la pérdida de potestades de la administración tributaria en la última reforma del impuesto sobre la renta, pues el deterioro de los ingresos públicos afectará la posición fiscal del país y complicará la asignación de recursos adicionales a las más apremiantes necesidades de la población.

Nuevamente reiteramos la necesidad de impulsar una política pública que reduzca el costo del financiamiento de la deuda pública, pues el país está consumiendo una cantidad cada vez mayor de recursos en el pago de intereses, que podrían ser utilizados en la atención de necesidades apremiantes de la población. Este año se prevé un aumento, nuevamente, del pago de intereses como porcentaje del PIB, a pesar del esfuerzo fiscal que se hace y de que el nivel de deuda se ha venido reduciendo en los últimos 3 años.

Finalmente, si la deuda no se reduce y no llega a ubicarse por debajo del 60% del PIB en el 2024, tal y como se prevé por parte del OES, las medidas más restrictivas de la regla fiscal seguirán vigentes. Esto debería obligar a una revisión de la vigencia y la aplicación de la regla fiscal, a fin de solventar problemas de la legislación y de la aplicación de los mecanismos de control del gasto, así como evitar se exacerben otros problemas que incluso hoy se están presentando, sobre todo en la remuneración de los funcionarios públicos.

Observatorio Económico y Social
Escuela de Economía, UNA
28 de junio de 2024