

OBSERVATORIO ECONÓMICO Y SOCIAL

ESCUELA DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA FISCAL A AGOSTO 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 segundo 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 agosto para el caso de los años mostrados:

Cuadro 1

Ingresos del gobierno central con respecto al PIB, 2021-2024, acumulados a agosto

	2021	2022	2023	2024
INGRESOS TOTALES	9,98%	10,73%	9,99%	9,77%
<u>Ingresos Tributarios</u>	<u>8,64%</u>	<u>9,03%</u>	<u>8,92%</u>	<u>8,65%</u>
Impuesto a los ingresos y utilidades	3,30%	3,51%	3,41%	3,12%
Sobre importaciones	0,28%	0,23%	0,23%	0,24%
Sobre exportaciones	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
IVA	3,22%	3,16%	3,26%	3,26%
<i>Interno</i>	1,95%	2,00%	2,05%	2,06%
<i>Aduanas</i>	1,27%	1,15%	1,20%	1,20%
Selectivo de Consumo	0,31%	0,29%	0,38%	0,43%
<i>Interno</i>	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
<i>Aduanas</i>	0,30%	0,27%	0,36%	0,42%
Otros ingresos tributarios	1,52%	1,43%	1,63%	1,60%
<u>Contribuciones sociales</u>	<u>0,77%</u>	<u>0,75%</u>	<u>0,78%</u>	<u>0,80%</u>
<u>Ingresos no tributarios</u>	<u>0,24%</u>	<u>0,50%</u>	<u>0,24%</u>	<u>0,28%</u>
<u>Transferencias</u>	<u>0,32%</u>	<u>0,44%</u>	<u>0,03%</u>	<u>0,03%</u>

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Los ingresos totales presentan una reducción al cierre del segundo cuatrimestre del presente año, con relación a los tres años precedentes, explicado por una caída de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB (un 0,22% menos) con respecto al mismo periodo del año 2023, con una caída significativa en algunos rubros de ingreso, 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 a inicios del año, particularmente cuando se hizo la liquidación de renta del año fiscal 2023. Al cierre de los primeros ocho meses del presente año la recaudación del impuesto a los ingresos y utilidades es de un 3,12% con respecto al PIB y su porcentaje se reduce en 0,29% en relación al mismo periodo del 2023. En cuanto a su comportamiento interanual¹, los ingresos relacionados con el impuesto a los ingresos y utilidades crecen un -1,87%.

La explicación de lo sucedido con el impuesto a los ingresos y utilidades, yace principalmente en lo sucedido con el componente relacionado a las personas jurídicas (empresas, por ejemplo), que se redujo en la liquidación de marzo con respecto a lo pagado el año pasado en esa misma fecha. En el caso del componente de personas físicas, en los primeros meses se había presentado una caída debido al congelamiento salarial en el sector público, así como el bajo crecimiento de los salarios en el sector privado, no obstante, este componente creció posteriormente cuando se aplicó el ajuste retroactivo en el sector público. A lo largo del presente año, el mejor desempeño del impuesto a las remesas al exterior, que grava los ingresos obtenidos en el país por personas físicas o jurídicas no residentes, ha compensado parcialmente la caída en los ingresos del impuesto en general.

En el caso del impuesto al valor agregado, al mes de agosto se repite lo sucedido en el análisis del mes de abril del 2024, en el sentido de que el porcentaje de recaudación con respecto al PIB se mantiene sin cambios en relación con el mismo periodo del año anterior, a pesar de la pérdida de dinamismo de este impuesto en el primer semestre de este año, llegando a 3,26% del PIB. En los primeros ocho meses de este año, la recaudación del IVA con respecto al PIB alcanza, prácticamente, el mismo porcentaje que el año anterior, tanto en lo recaudado por el cobro a transacciones internas como en lo recaudado en las aduanas, con un 2,06% del PIB en el primer rubro y un 1,20% del PIB en el segundo caso. En cuanto a su tasa de crecimiento interanual, a agosto del 2024 el IVA crece un 1,96% de forma interanual, mientras que en el mismo periodo del año 2023 crecía un 9,65% interanual. El IVA recaudado en aduanas ha perdido dinamismo de forma importante, a agosto del 2024 crece un -1,12% interanual, luego de crecimiento de apenas 10,68% interanual en el mismo periodo del 2023, mientras que la recaudación interna del IVA crece un 3,81% interanual en agosto del 2024, cuando en el mismo periodo del 2023 crecía un 9,01% interanual.

El impuesto selectivo de consumo tiene una mayor participación en los ingresos tributarios a agosto del 2024, alcanzando un 0,43% del PIB, lo que se explica por una mayor importación de vehículos

¹ A efectos del análisis realizado en este trabajo, los cálculos interanuales se realizarán comparando el acumulado en los últimos doce meses, contra los doce meses previos.

desde finales del año anterior, mientras que en el mismo periodo del 2023 el selectivo de consumo había alcanzado un 0,38% del PIB. En este caso el mayor aporte al impuesto selectivo de consumo proviene de lo cobrado en aduanas, que alcanza un 0,42% del PIB en los primeros ocho meses del 2024, con un crecimiento interanual de 16,39%, mientras en el mismo periodo del año anterior crecía un 31,38%, con un dinamismo en este impuesto aportado principalmente por la importación de vehículos.

Tanto el IVA como el Selectivo de Consumo, aunque principalmente este último, siguen viéndose 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. Así como ha venido sucediendo durante todo el presente año, a pesar de la caída en el tipo de cambio, la recaudación del IVA en aduanas se mantiene en el mismo nivel que hace un año, incluso en el caso del Selectivo de Consumo la recaudación en aduanas es mayor que en el mismo periodo del 2023, si se mide con relación al PIB.

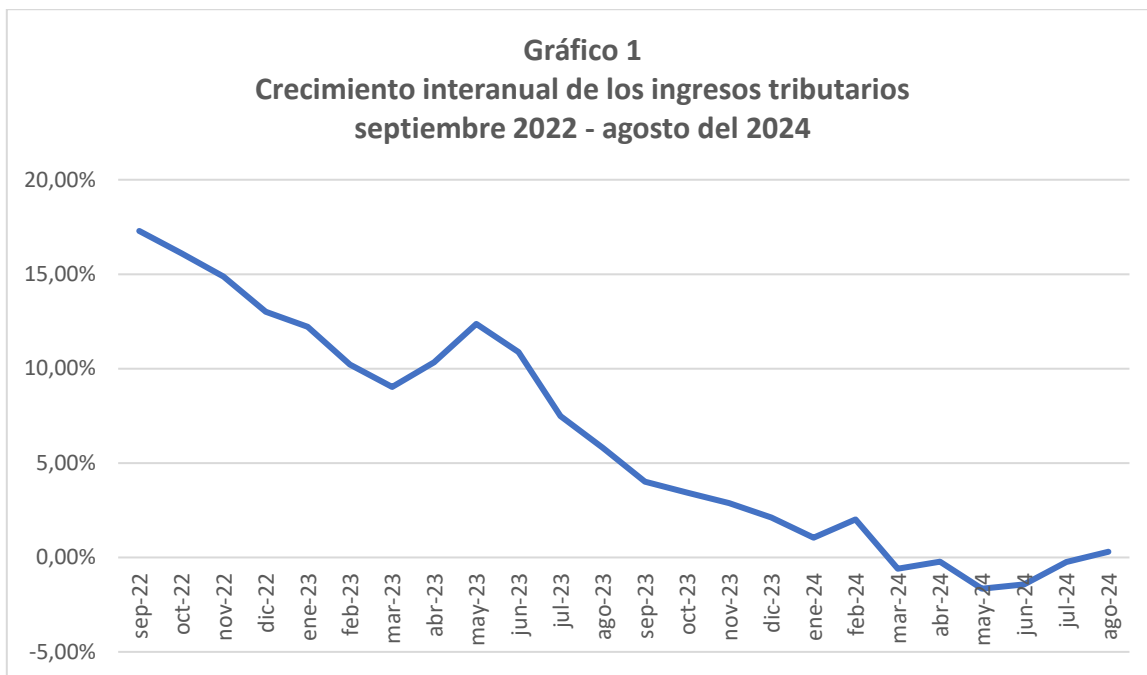
En el rubro de otros ingresos tributarios, en el que Hacienda clasifica varios impuestos menores y dentro de los que se incluye el impuesto único a los combustibles (el más grande de todos en esta clasificación) y el impuesto a la propiedad de vehículos, se redujo ligeramente con respecto al año anterior, como porcentaje del PIB, pasando de 1,63% a un 1,60% a agosto del 2024 con respecto al mismo periodo del 2023. El rubro de otros ingresos tributarios crece al mes de agosto del 2024, de forma interanual, un -1,99%, mientras en el mismo periodo del 2023 crecía apenas un 14,63%. El impuesto único a los combustibles, que significa el 60% de la recaudación clasificada como “otros”, creció en los primeros ocho meses del 2024 un 6,89% interanual, mientras en ese periodo del 2023 la recaudación del impuesto único crecía un 15,74%. 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 único².

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 agosto del 2024 un -6,93% interanual, mientras que en el mismo periodo del año pasado crecía un 18,43%. Es probable que luego de la reforma que se hizo el año anterior, el aporte de este impuesto confirme su tendencia a reducirse al cierre del año, cuando se concentra la mayor parte de su recaudación, lo contribuirá a la caída de 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

² 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 no del valor facturado.

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 a lo largo de todo el 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, aunque mejoró ligeramente en julio y agosto por un mejor comportamiento en la recaudación del IVA y una recuperación pequeña en el comportamiento del impuesto sobre la renta aplicado a personas físicas. Se mantiene la previsión hecha en el anterior Análisis de Coyuntura Fiscal, de una reducción en la carga tributaria al cierre del año 2024, que se confirma con la dinámica mostrada por los ingresos tributarios al mes de agosto del presente año, lo que tendrá como consecuencia un aumento del déficit financiero y una reducción del superávit primario, con respecto a observado en el 2023.

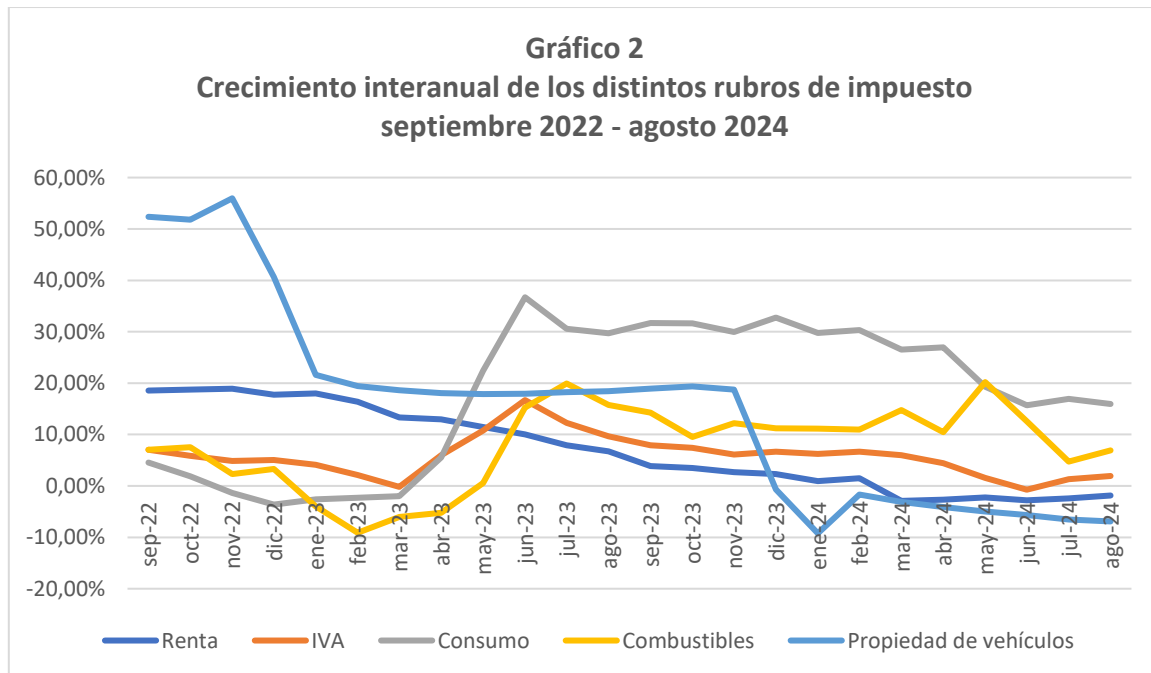


FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Al revisar el comportamiento individualizado de los diferentes rubros de impuesto, en algunos rubros de impuesto el deterioro mostrado desde inicios de año parece haberse detenido, incluso con una ligera recuperación en el caso del IVA, lo que ha dado como resultado que la recaudación de este impuesto se mantenga en los mismos niveles del año 2023 con respecto al PIB. No obstante, la poca dinámica de crecimiento de los ingresos mostrada en general al cierre del segundo cuatrimestre del 2024, con la excepción del impuesto selectivo de consumo, no permite prever que

los ingresos tributarios se recuperarán al cierre del presente año, dando más bien como resultado una caída en la carga tributaria del país. Al terminar dos terceras partes del año la mayoría de los ingresos tributarios previstos para el 2024 ya fueron recaudados y, de cara al cierre del año, solo queda el impuesto a la propiedad de vehículos cuya mayor parte de la recaudación aún no se ha dado, pero este impuesto sufrió una erosión importante como consecuencia de la decisión de la Asamblea Legislativa a finales del 2023.

El impuesto a los ingresos y utilidades (renta) se mantiene cayendo en su comportamiento interanual a agosto del 2024, siendo una de las principales razones de la caída en la recaudación total durante este año. En el caso del IVA había presentado una moderación importante en su tasa de crecimiento desde mediados del año 2023, que llegó incluso a convertirse en caída en junio del 2024, aunque mostró una recuperación en su tasa de crecimiento en los últimos dos meses. En el caso del rubro de impuesto a la propiedad de vehículos, su caída empezó al cierre del 2023 y a partir experimentó un fuerte cambio de tendencia, manteniendo una tasa crecimiento negativo que se extendería el resto del presente año. La recaudación del impuesto a los combustibles presentó un fuerte repunte en el segundo trimestre del 2024, luego de lo cual ha venido perdiendo dinamismo hasta quedar por debajo del 7% de crecimiento interanual al mes de agosto. El impuesto selectivo de consumo, luego de mostrar crecimientos interanuales por encima del 30% desde junio del año 2023, he venido moderando su crecimiento desde marzo del presente año, ubicándose ligeramente por debajo del 16%, siempre impulsado por lo que ocurre con el mercado de vehículos.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GASTO PÚBLICO

En cuanto al gasto público, los primeros ocho meses del 2024 muestran una tendencia al alza, aunque con vaivenes en el ritmo de crecimiento del gasto, y un mayor gasto con respecto al PIB, incluso verificable en el caso del gasto sin intereses. El aumento del gasto es consecuencia de un mayor gasto en remuneraciones, que aumenta este año con relación al PIB luego de varios años de disminuir, de un mayor gasto en transferencias corrientes al sector público, de un mayor gasto en intereses y de un mayor gasto de capital. El gasto en intereses se mantiene creciendo a pesar de los ajustes fiscales de los años recientes, a pesar de la reducción de las tasas domésticas durante el 2023 y el 2024, a pesar de la reducción en el tipo de cambio, que impacta positivamente el pago de intereses en moneda extranjera, y a pesar de que el porcentaje de deuda con respecto al PIB no ha aumentado.

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

	2021	2022	2023	2024
GASTOS TOTALES	13,26%	12,21%	12,01%	12,32%
<i>Gastos totales sin intereses</i>	9,92%	8,85%	8,60%	8,88%
<u>Gastos corrientes</u>	<u>12,45%</u>	<u>11,54%</u>	<u>11,29%</u>	<u>11,47%</u>
Remuneraciones	4,16%	3,76%	3,63%	3,70%
Bienes y Servicios	0,42%	0,39%	0,37%	0,37%
Intereses	3,34%	3,37%	3,40%	3,44%
<i>Deuda Interna</i>	2,94%	2,94%	2,90%	2,82%
<i>Deuda externa</i>	0,40%	0,42%	0,51%	0,62%
Transferencias	4,52%	4,02%	3,88%	3,96%
<i>Sector Privado</i>	1,48%	1,34%	1,31%	1,26%
<i>Sector Publico</i>	2,99%	2,67%	2,51%	2,63%
<i>Sector Externo</i>	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
<u>Gastos de Capital</u>	<u>0,80%</u>	<u>0,66%</u>	<u>0,71%</u>	<u>0,84%</u>
<i>Inversión</i>	0,35%	0,27%	0,32%	0,29%
<i>Transferencias</i>	0,46%	0,39%	0,39%	0,56%
<i>Transferencias con recurso externo</i>	0,08%	0,06%	0,02%	0,10%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En el caso del gasto en remuneraciones con respecto al PIB, a agosto del presente año el porcentaje aumentó con respecto al mismo periodo del año 2023, explicado por el pago del ajuste retroactivo pendiente, sin que se prevea que las condiciones de este rubro en el presente año vayan a cambiar sustancialmente, pues no habrá ningún ajuste salarial en el 2024. El congelamiento salarial que se sigue aplicando en las remuneraciones de los funcionarios públicos, siguen afectando la evolución de las remuneraciones, que a pesar del aumento este año con respecto al año previo, son menores con respecto al PIB si se comparan con los años 2021 y 2022. Al cierre del segundo cuatrimestre del

2024 las remuneraciones crecen un 4,30% interanual, mientras en el mismo periodo del año anterior crecía un 0,82%.

La partida con más crecimiento de los últimos años es la del pago de intereses de la deuda pública, que alcanza un 3,44% del PIB al cierre de agosto y que podría alcanzar otro nivel máximo histórico al terminar el 2024. La mayor parte del gasto en intereses se da relacionado con la emisión de deuda interna, aunque el gasto en intereses de deuda externa ha habido creciendo del 2021 al presente año, de forma sostenida. Los intereses de deuda interna alcanzaron un 2,82% del PIB en los primeros ocho meses del 2024, mientras que en el mismo periodo del 2023 este gasto igualmente alcanzaba un 2,90% del PIB. Los intereses de la deuda externa alcanzaron un 0,62% del PIB a agosto del 2024, mientras un año antes se llegaba a un 0,51% del PIB. En general el gasto en intereses de la deuda pública crece un 9,95% interanual en el mes de agosto, lo que significa un crecimiento mayor al del año anterior, que fue de un 3,71%.

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 2,63% del PIB a agosto del 2024, luego de que en el mismo periodo del 2023 fueran de 2,51% del PIB y que en los primeros ocho meses del 2022 alcanzaran un 2,67% del PIB. Por otra parte, las transferencias al sector privado se han reducido de forma sostenida en los últimos años. Las transferencias corrientes al sector privado llegaron a un 1,26% en los ocho primeros meses del 2024, mientras que en el mismo periodo del 2023 llegaba a un 1,31%. 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 año creció con respecto al 2022 y al 2023, a pesar de presentar variaciones importantes en su tasa de crecimiento a lo largo del 2024. A agosto del 2024 el gasto de capital con respecto al PIB alcanza un 0,84%, mientras en el mismo periodo del 2023 fue de 0,71% del PIB y en el 2022 fue de 0,66% del PIB. En cuanto a tasas de crecimiento, a agosto del 2024 el gasto de capital crece un 7,04% interanual, mientras que en el mismo periodo del 2023 crecía un 12,78%. 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 cuanto al análisis interanual del gasto público, este ha sufrido variaciones en función del movimiento del gasto en intereses, el ajuste retroactivo en los salarios del gobierno central 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 3 meses se crece por encima del crecimiento esperado del PIB nominal para el 2024³, lo que hace prever que el peso del gasto público con

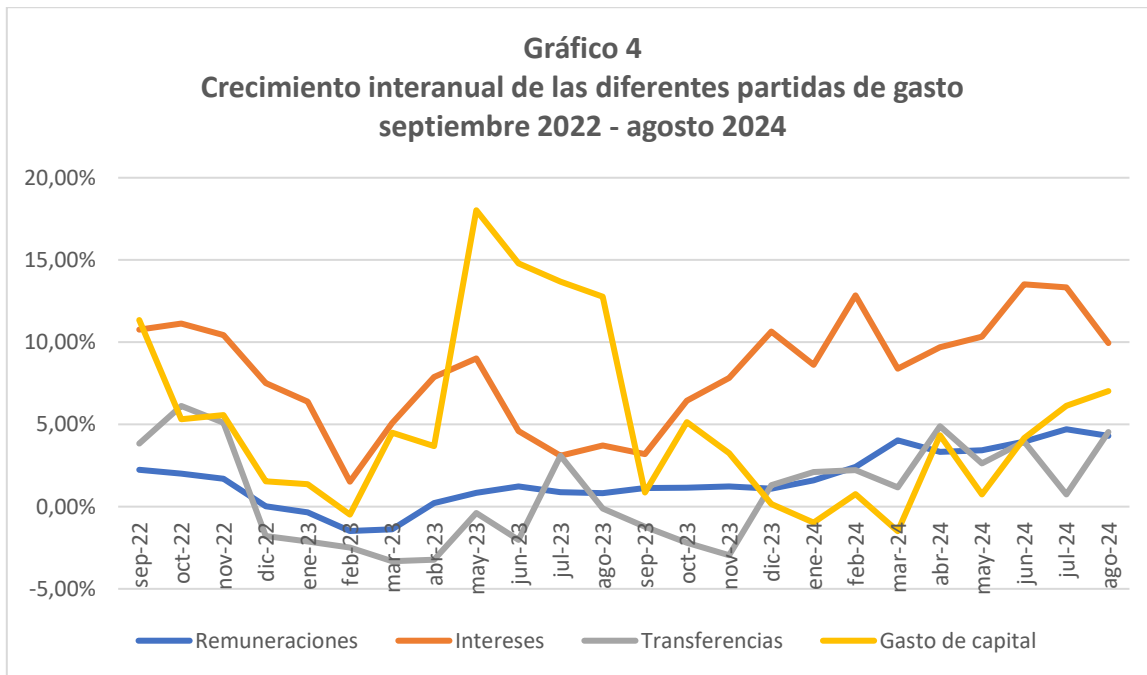
³ Según la información del Banco Central, la tasa esperada de crecimiento del PIB nominal para el presente año es de 4,4%.

respecto al PIB aumente y con eso se incremente el déficit fiscal para el presente año y se reduzca el superávit primario (considerando también la reducción en los ingresos corrientes).



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 más bajo para el caso de las remuneraciones, una tasa de crecimiento muy similar para el gasto en transferencias, variabilidad en el crecimiento del gasto de capital (aunque recientemente con una tendencia al alza) y un crecimiento del gasto en intereses que ha estado creciendo incluso por encima del 10% y duplica en su crecimiento a otras partidas de gasto. Luego de un estancamiento en el inicio del 2014, el gasto de capital ha tenido un crecimiento con una tendencia al alza, aunque siempre con alguna variabilidad en la ejecución de estos recursos. En general las partidas de gasto, a diferencia de las partidas de ingreso y con la excepción del gasto de capital, no muestran una tendencia definida, aunque sí aumentaron su tasa de crecimiento en los primeros dos cuatrimestres del 2024.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

RESULTADO FISCAL

Al mes de agosto el país presenta un superávit primario que se reduce de forma importante con respecto a lo observado en el mismo periodo del 2023. En los primeros ocho meses del año el superávit primario alcanzó un 0,89% del PIB, para el mismo periodo del 2023 el superávit primario fue de 1,38%, la reducción se explica por la caída en los ingresos totales y el repunte del gasto en transferencias y de capital, cuya combinación (menos ingresos y más gasto) redujo el resultado primario. En cuanto al resultado financiero, el déficit a agosto del 2024 fue de 2,55% del PIB, mayor al déficit a agosto del 2023 que fue de 2,02% del PIB.

Una mayor dinámica en cuanto al gasto público y una caída en los ingresos al cumplirse dos cuatrimestres 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 posibilidad de una menor dinámica económica en la segunda mitad del presente año, 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 agosto del presente año, prevé los siguientes resultados para el 2024:

1. El déficit financiero del 2024 se ubicaría entre un 3,8% y un 3,9% del PIB.
2. El resultado primario se ubicaría entre un 1,1% y un 1,2% del PIB.
3. El gasto en intereses sería de entre un 4,9% y un 5,1% del PIB.

4. La deuda del gobierno central se mantendría alrededor del 61% (+/- 0,5%) del PIB, suponiendo que el crecimiento del 2024 se mantiene en el nivel previsto por el Banco Central, que no hay variaciones importantes en el tipo de cambio y que no hay un cambio brusco de tendencia en la inflación de los últimos 3 meses del 2024.

Las anteriores proyecciones se hacen considerando que cualquier cambio en el variables señaladas, vendría a modificar las proyecciones anteriores. El Observatorio actualizará las proyecciones con la información disponible de los meses restantes del 2024, a fin de ajustar los posibles escenarios de cierre fiscal en el presente año.

Como hemos señalado en otros espacios, la posibilidad de hacer ajuste fiscal 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 más reducciones de impuestos o incorporaciones de nuevas exoneraciones, tal y como se hizo el año anterior con el impuesto a la propiedad de vehículos, la pérdida de potestades de la administración tributaria en la última reforma del impuesto sobre la renta o las reformas recientes en el IVA, 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, que estaría cerca del pues el país está consumiendo una cantidad cada vez mayor de recursos en el pago de intereses, para este año incluso podrían alcanzar el 5% del PIB, a pesar del esfuerzo fiscal que se ha hecho y de que el nivel de deuda se ha venido reduciendo en los últimos 3 años como porcentaje del PIB. Los recursos pagados en intereses podrían ser utilizados en la atención de necesidades apremiantes de la población, de ahí la urgencia de plantear medidas para reducir en próximos años el pago de intereses.

Por último, considerando que se prevé que la deuda se mantendrá por encima del 60% del PIB en el 2024, por lo que las medidas más restrictivas de la regla fiscal seguirán vigentes, urge una revisión de la eficacia y la aplicación de la regla fiscal, a fin de solventar problemas de la legislación que crea ese mecanismo de control del gasto, además de evitar que se exacerben otros problemas que incluso hoy se están presentando, como la extensión indefinida del congelamiento salarial en la remuneración de los funcionarios públicos.