

# La situación fiscal de Centroamérica en la pandemia y post pandemia: el caso de Costa Rica

**Dr. Ennio Rodríguez Céspedes, DPhil.  
Presidente Ejecutivo del Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica**

**Y  
Dr. Rafael Arias**



**Colegio de  
Ciencias  
Económicas**

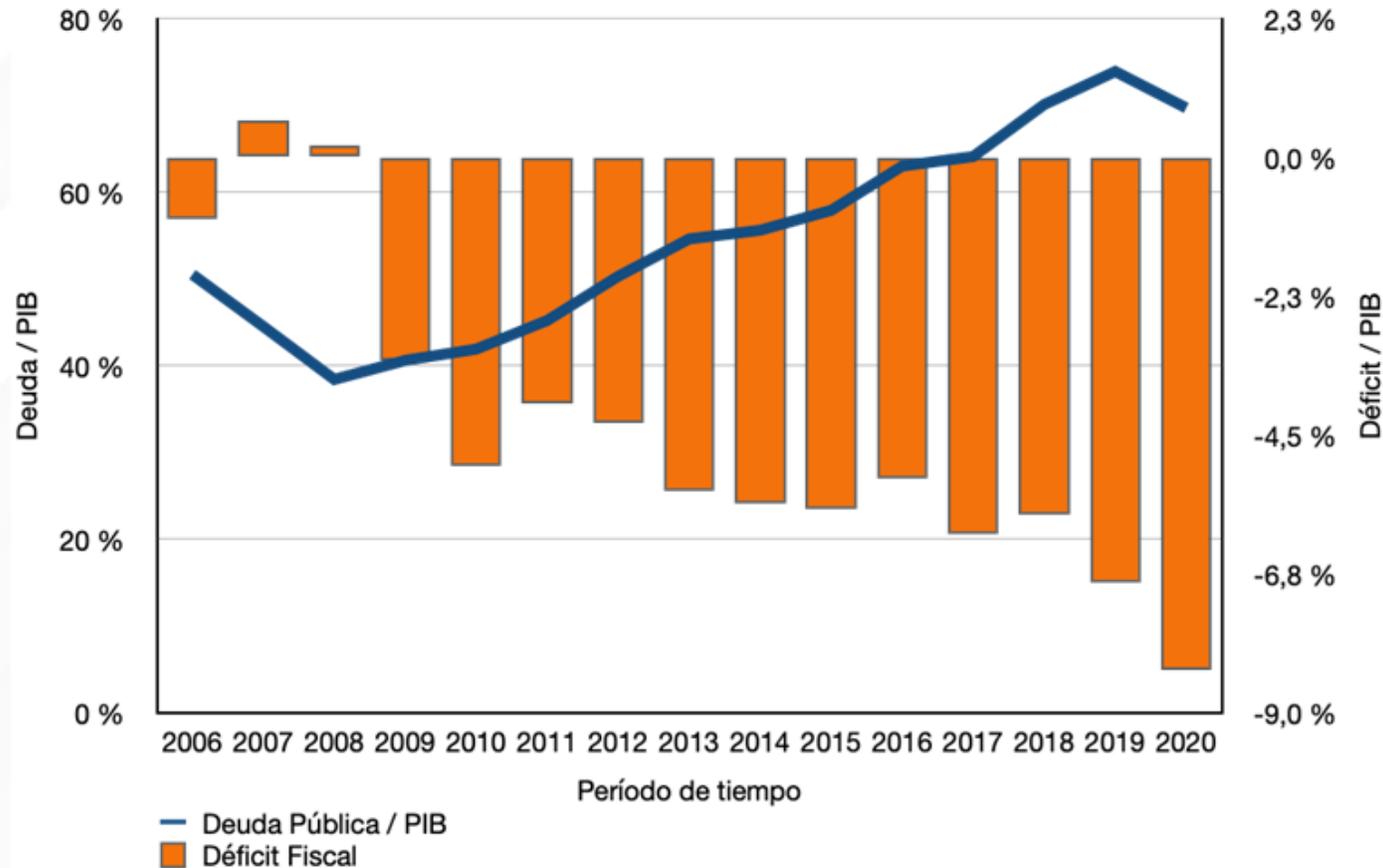
# Estructura de la ponencia

- 1. Desequilibrio macroeconómico y desaceleración de la economía costarricense**
- 2. Ciclo económico y la pandemia del Covid-19 en Costa Rica**
- 3. Arreglos institucionales para el alivio fiscal en Costa Rica**
- 4. Costa Rica en el entorno centroamericano**
- 5. Retos y oportunidades en el periodo de la post pandemia para Costa Rica**

# 1. Desequilibrio macroeconómico y desaceleración de la economía costarricense

Gráfico 1

Costa Rica: déficit fiscal como porcentaje del PIB y razón deuda pública/PIB, 2006-2020



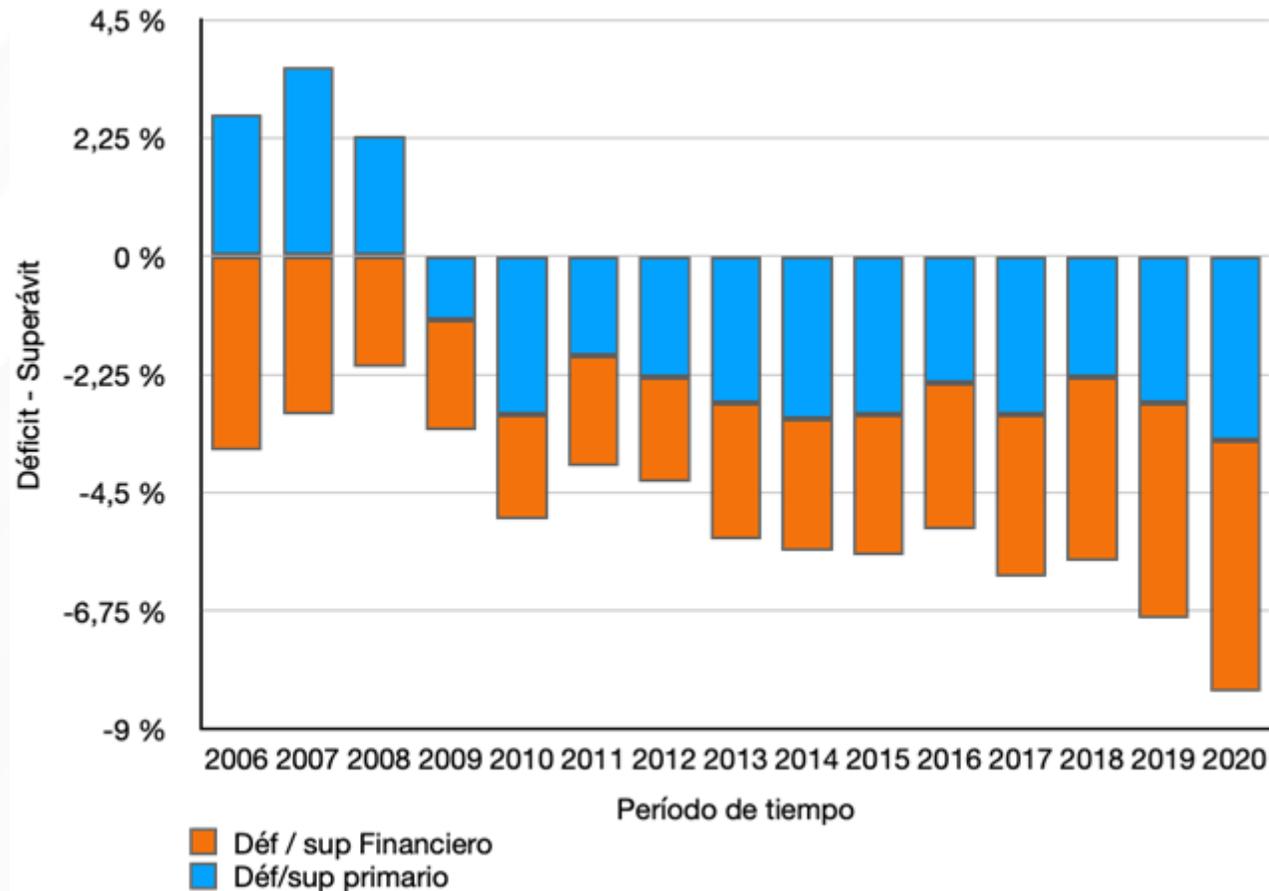
Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica.

- Costa Rica presenta un problema crítico de desequilibrio presupuestario
- Esta situación, presente desde la crisis financiera internacional (2007-2008), se agudiza con la Covid-19
- En el periodo 2006-19 (pre pandemia), la razón deuda pública/PIB presenta un valor promedio de 54,0%
- Al cierre de 2020 alcanza 69,7%
- El déficit fiscal en 2006-19 en promedio fue de 4,1% del PIB
- En 2020 alcanza un valor histórico de 8,3%

# 1. Desequilibrio macroeconómico y desaceleración de la economía costarricense

Gráfico 2

Costa Rica: déficit primario y déficit financiero en relación con el PIB, 2006-2020



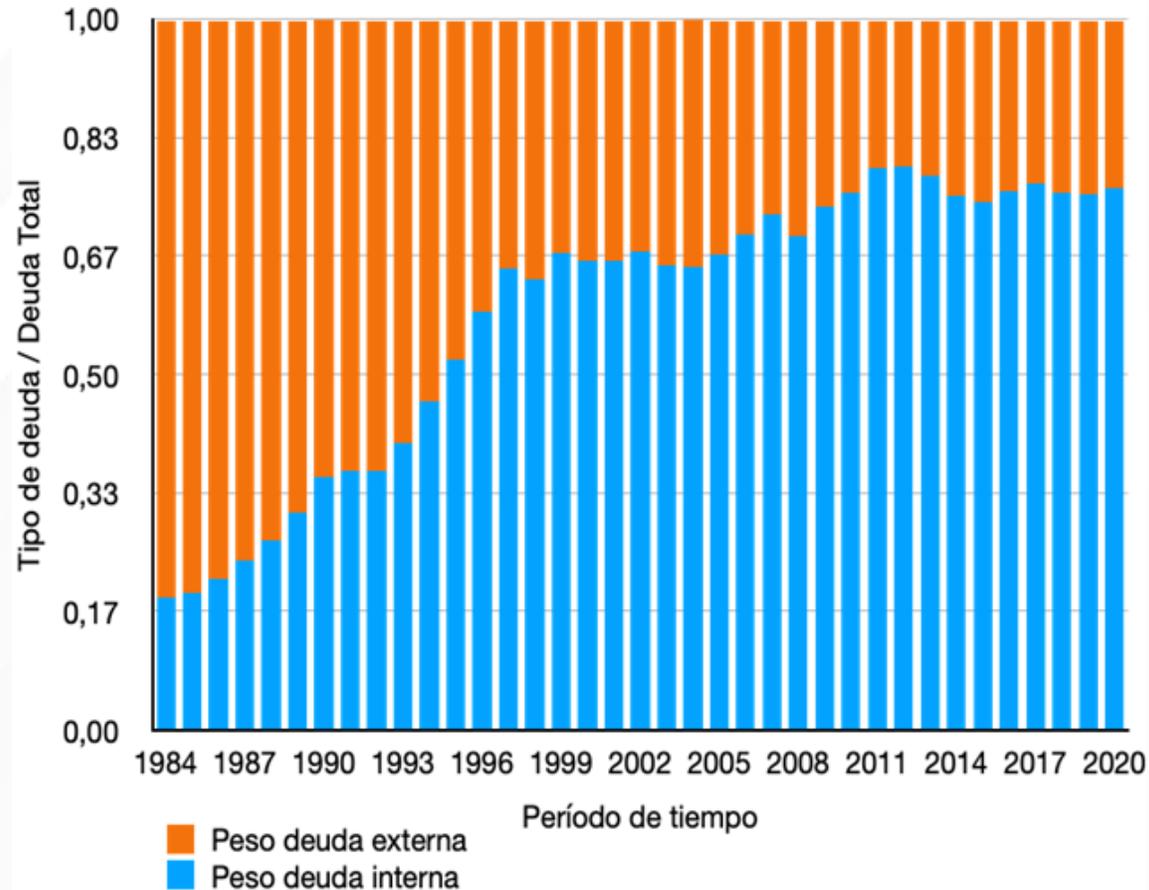
Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Presidencia de la República de Costa Rica.

- Costa Rica presenta un problema crítico de desequilibrio presupuestario
- En el periodo 2006-19 (pre pandemia), el déficit primario presenta un valor medio de 1,37% del PIB
- Para el 2020 se sitúa en 3,50% (nivel máximo en los últimos 15 años)
- En cuanto al déficit financiero, su valor promedio con respecto al PIB pre Covid-19 fue de 2,7%
- Situación que se agudiza en 2020, cuando alcanza un valor de 4,8%

# 1. Desequilibrio macroeconómico y desaceleración de la economía costarricense

Gráfico 3

Costa Rica: composición de la deuda pública total en deuda externa y deuda interna, 1984-2020



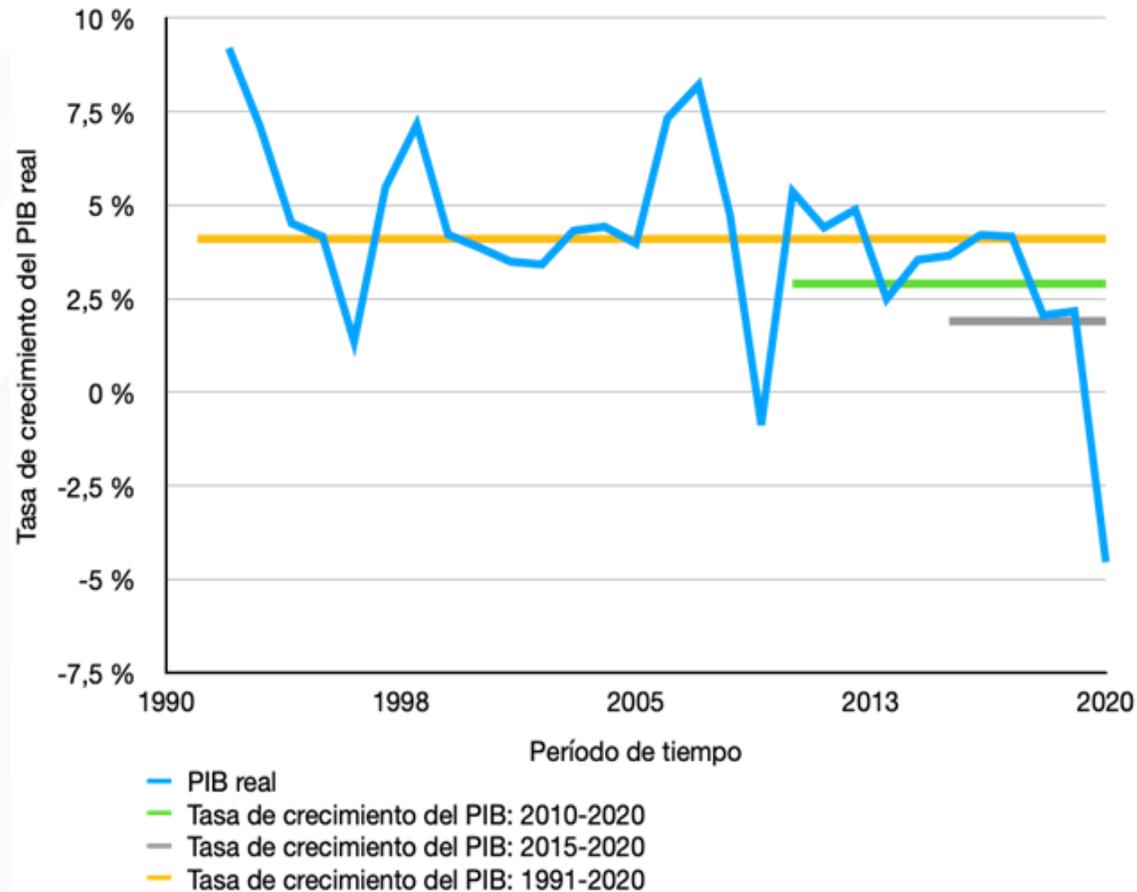
Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

- Hasta 1994 la deuda pública estuvo más concentrada en la deuda externa (en promedio, 70% de la deuda total)
- A partir de 1995, la participación de ambos componentes de la deuda se revierte:
  - La deuda interna tiene una participación relativa de 70%
  - En 2020, la deuda total fue financiada en 76% con fuentes de deuda interna y 24% con recursos de deuda externa
  - Costo de la deuda interna es significativamente mayor

## 2. Ciclo económico y la pandemia del Covid-19 en Costa Rica

Gráfico 4

Costa Rica: tasa de variación del PIB real y promedios, 1991-2020



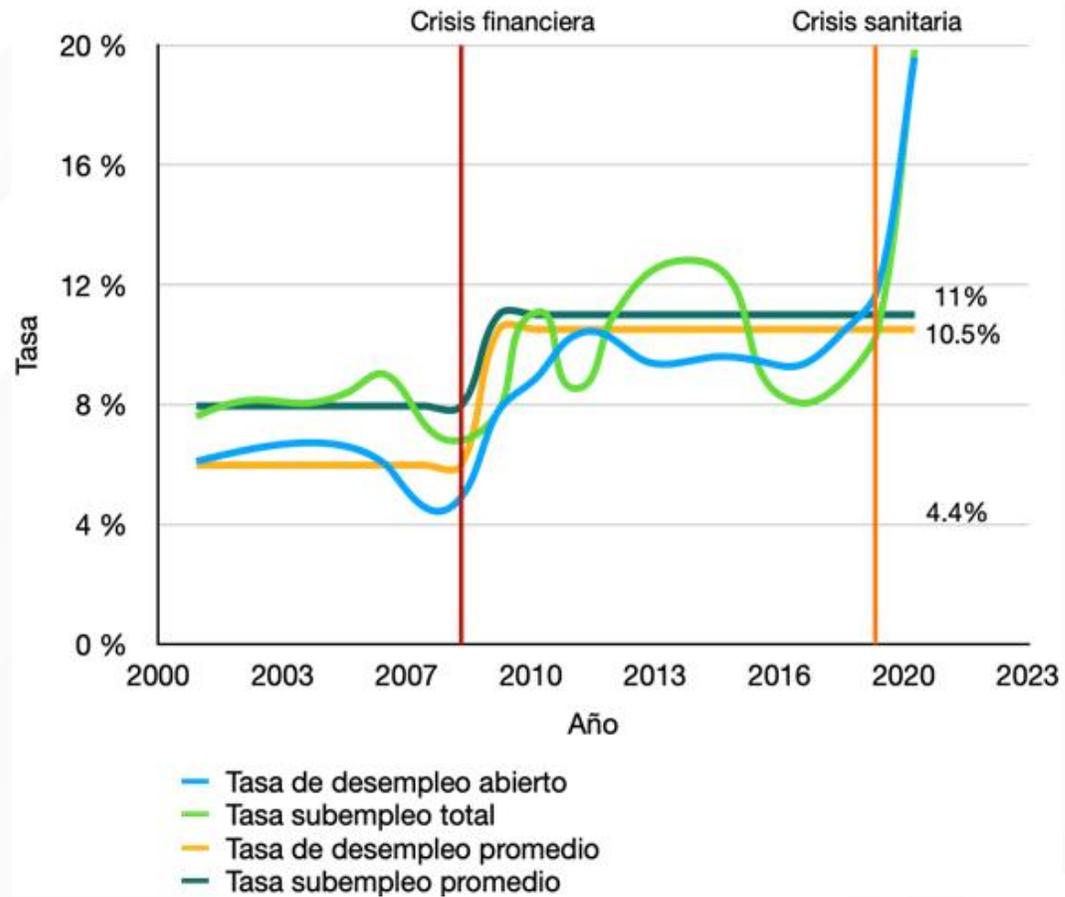
Nota. Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

- En la última década el país ha presentado un patrón de crecimiento cíclico
- Desde el 2017 experimenta una desaceleración que:
  - Retroalimenta la inestabilidad macroeconómica
  - Genera incertidumbre en las expectativas de los agentes económicos
- Entre 2017 y 2018, el PIB decrece en -2,1 p.p. y en 2019 presenta un estancamiento
- Esta situación se ha agravado con la Covid-19
  - En 2020 se de un decrecimiento interanual del PIB de -4,5%

## 2. Ciclo económico y la pandemia del Covid-19 en Costa Rica

Gráfico 5

Costa Rica. Tasas de desempleo abierto y subempleo, 2010-2020



Nota. Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

- El menor crecimiento económico ha tenido un impacto significativo sobre las tasas de desempleo abierto y subempleo
- El mercado de trabajo en los últimos años se caracteriza por altas tasas de desempleo y subempleo estructural
- La situación se agrava con la pandemia. A marzo 2021, la tasa de desempleo abierto fue de 18,7% y el subempleo de 16,4%
- El desempleo femenino de 26,1%, el juvenil de 43,8% y el informal de 46,6%
- A julio 2020, la pobreza fue de 26,2% (419.783 hogares)
  - Aumento de 83.888 respecto al 2019
- De los hogares en pobreza, 112.987 (7,0%) están en pobreza extrema
  - Aumento de 19.445 respecto al 2019

### 3. Arreglos institucionales para el alivio fiscal en Costa Rica

- **Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley No. 20.580)** llamada a generar un desahogo en las finanzas públicas
  - **Ingresos tributarios:** Impuesto al Valor Agregado (IVA) y modificación al Impuesto sobre la Renta
  - **Gasto:** Título III (modificación de la Ley de Salarios de la Administración Pública) y el Título IV (Responsabilidad Fiscal de la República)
- **Ingresos tributarios:**
  - Entre 2018 y 2019 se incrementan en 6,56% (2,72 p.p.más que el periodo anterior)
  - **En 2019-2020, con la pandemia de la Covid-19 caen en 12,64%**
  - Efectos adversos de la Covid-19 se magnifican por el poco dinamismo económico en la última década
- **Gasto:**
  - Rubro **remuneraciones** (asociado a Título III), **en 2018-2019 (+3,31%) y 2019-2020 (+0,18%)**
  - Rubro **gasto corriente total** (asociado a Título IV), **en 2019-2020 (+8,62%), incremento de 2,47 p.p. respecto a 2018-2019).**  
En 2019-2020 (+1,49%)
- Ante la reciente aplicación de Ley No. 20.580 y la coyuntura de la Covid-19, es prematuro evaluar los efectos de la Ley y la orientación de las finanzas públicas hacia una senda de sostenibilidad
- Hay “consenso relativo” de que, para sanear sus finanzas, el país debe implementar reformas estructurales del gasto (v.g. **Ley Marco de Empleo Público**)

### 3. Arreglos institucionales para el alivio fiscal en Costa Rica

#### Cuadro 1

Costa Rica: medidas que contempla el acuerdo del Gobierno con el FMI para contribuir con la reducción de la deuda pública, 2021-2025

Rubro	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Gastos</b>	0,77 %	1,49 %	2,24 %	2,92 %	3,59 %
Congelamiento y reducción de transferencias corrientes y bienes y servicios	0,40 %	0,82 %	1,30 %	1,69 %	2,07 %
Ahorros en remuneraciones por empleo público y medidas administrativas	0,37 %	0,66 %	0,95 %	1,23 %	1,52 %
<b>Ingresos</b>	0,29 %	0,70 %	1,17 %	1,16 %	1,15 %
Renta global			0,43 %	0,43 %	0,43 %
Impuesto a premios de lotería	0,06 %	0,12 %	0,12 %	0,12 %	0,12 %
Eliminación de exoneraciones	0,11 %	0,35 %	0,34 %	0,33 %	0,32 %
Dividendos a empresas públicas	0,12 %	0,15 %	0,20 %	0,20 %	0,20 %
Impuesto a casas de lujo		0,08 %	0,08 %	0,08 %	0,08 %
<b>Ajuste total</b>	1,06 %	2,19 %	3,41 %	4,08 %	4,74 %

Nota. Elaboración propia con datos de Presidencia de la República.

- Equipo técnico del Gobierno alcanza un acuerdo con la misión del Fondo, para la aprobación de un **SAF por US\$1,750 millones**
- Medidas de ajuste en ingresos tributarios y reducción del gasto (metas globales):
  - **Superávit primario del 1% del PIB al 2023**
  - **Reducir la razón deuda pública/PIB al 50% al 2035**
- **Ajuste total al 2025 de 4,74% del PIB**
  - Mayor peso relativo sobre el **gasto (3,59%)**
  - En los **ingresos** se aspira es de **1,15%**

# 3. Arreglos institucionales para el alivio fiscal en Costa Rica

- **Aprobación del empréstito se encuentra en corriente legislativa**
- Propuesta ha generado gran polémica en diferentes sectores y actores
- **Tres cuartas partes del ajuste depende de dos medidas de contención del gasto** con pesos y contrapesos políticos
  - **Congelamiento y reducción de transferencias corrientes y bienes y servicios**
  - **Ahorros en remuneraciones por empleo público y medidas administrativas (Ley Marco de Empleo Público)**
- Ley Marco de Empleo Público ha generado fuerte discusión en cuanto a su viabilidad política. Se ha convertido en la principal reforma que viene a complementar la implementación de la regla fiscal aprobada en anteriormente
- Para analistas de riesgo país, la Ley Marco de Empleo Público se ha convertido en la prueba del ácido de existencia de voluntad política de avanzar en la estabilización y consolidación fiscales
- **El Poder Ejecutivo ha indicado que no existe un Plan B ante una un escenario de improbación o aprobación parcial** que comprometa el alcance de las medidas propuestas

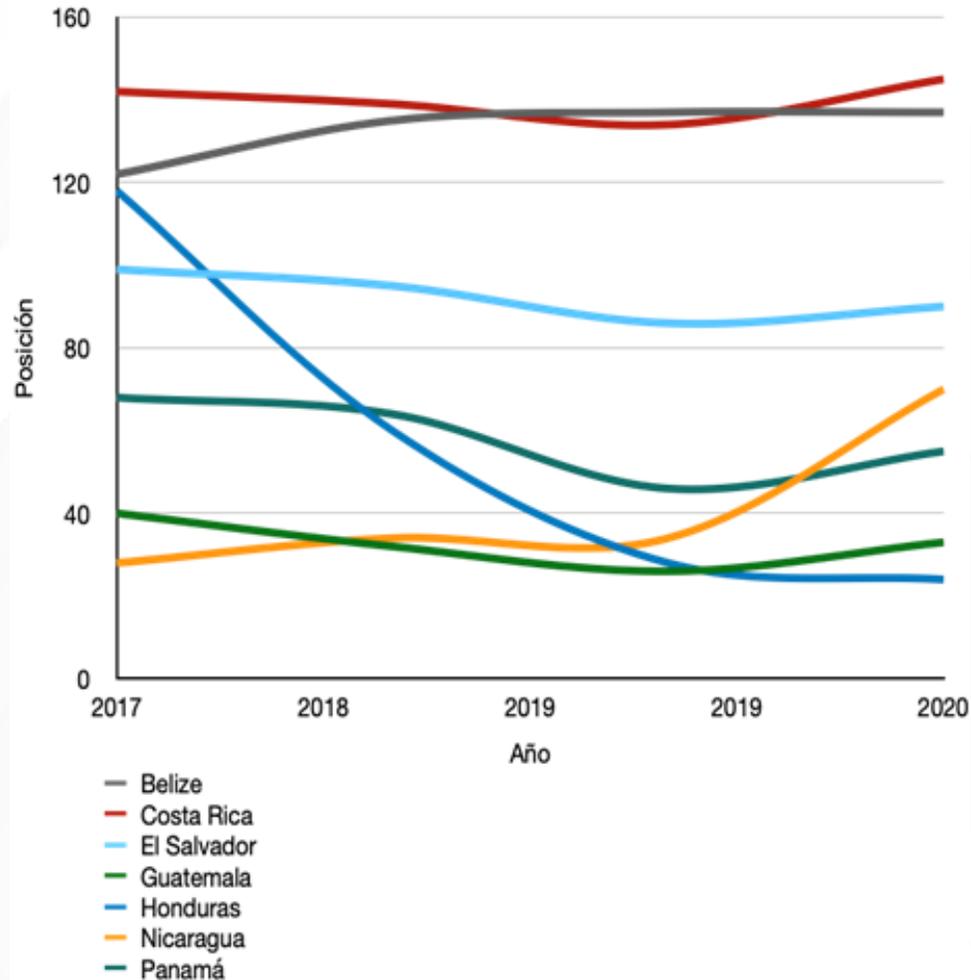
## 4. Costa Rica en el entorno centroamericano

- La **recaudación pública en Latinoamérica decreció en promedio 11.2% en 2020**, con una **contracción del PIB de 7,7 %** y una **reducción de 20 % en la inversión** (Cepal, 2021)
- La pandemia ha exigido y seguirá exigiendo un esfuerzo fiscal enorme, por parte de los países de la región
- En Centroamérica, la crisis sanitaria ha agravado los problemas de exclusión social, ya altos para los estándares de la región latinoamericana: caída en los niveles de actividad económica, caída en las remesas, reducción del empleo y el aumento en los niveles de la pobreza
- **Escenario fiscal resta capacidad a los estados nacionales para hacerle frente a las graves consecuencias sociales de la pandemia**
- Según datos del FMI, **los países de región en promedio han realizado gastos extraordinarios en salud de 0,75% del PIB y en estímulo a la economía 1,65% del PIB**
  - Estos **gastos son menores a los de otros países latinoamericanos** (respectivamente 0,81% y 4,04% del PIB)
  - La **brecha es aún mayor cuando se compara con países de la OCDE** (respectivamente 1,33% y 7,23% del PIB)

## 4. Costa Rica en el entorno centroamericano

Gráfico 6

Centroamérica: índice de salud fiscal de los países, 2017-2020



- Índice de salud fiscal, construido por la fundación Heritage para un total de 178 naciones
  - Brinda evidencia reveladora sobre el desempeño de las finanzas públicas de los países
- Como puede observarse, **Costa Rica se encuentra en una posición crítica**
- **En el escenario de Centroamérica, Costa Rica ocupa la peor posición, seguido de cerca por Belice**
- Honduras y Guatemala ocupan las mejores posiciones en el año 2020

Nota. El índice incluye 178 países. Elaboración propia con datos de heritage.org (2021).

## 4. Costa Rica en el entorno centroamericano

**Cuadro 3**

*Centroamérica: razón deuda pública/PIB, 2015-2020*

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2015	82,80	41,00	67,00	24,80	37,10	28,90	35,50
2016	88,90	45,40	68,80	25,00	38,30	30,90	34,80
2017	96,40	48,70	70,50	25,10	39,10	34,10	34,80
2018	96,60	53,40	70,40	26,50	39,40	37,60	36,90
2019	98,10	58,80	71,30	26,60	41,20	41,70	41,90
2020	128,20	71,40	88,10	32,10	49,00	46,00	63,50

*Nota.* Elaboración propia con datos de heritage.org (2021).

- **La razón deuda pública/PIB** (uno de los principales componentes del Índice de salud fiscal), **ha venido creciendo en forma sostenida en Costa Rica y Belice:**
  - En Costa Rica pasa de **41,00 en 2015 a 71,40 en 2020**
  - En Belice de **82,80 a 128,20**
- **En 2020, Costa Rica es el tercer país después de Belice y El Salvador con razones deuda pública/PIB más altas.**

## 5. Retos y oportunidades en el periodo de la post pandemia para Costa Rica

- La estabilización fiscal y macroeconómica es una condición necesaria pero no suficiente
- Es necesario definir políticas de reactivación económica para impactar positivamente el crecimiento económico: denominador de la razón deuda pública/PIB
- En el caso de Costa Rica, hay consenso relativo entre los distintos sectores de la sociedad respecto a la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales
- Las condiciones actuales de la economía costarricense urgen de **acciones efectivas que atiendan con premura y precisión los desajustes fiscales y financieros**
- Entre estas acciones destacan:
  - Decisiones coherentes con la consecución de una mayor estabilidad fiscal y financiera, al tiempo que se fortalezca el Estado social solidario
  - Conciliar políticas de estabilidad macroeconómica y reactivación del tejido productivo

## 5. Retos y oportunidades en el periodo de la post pandemia para Costa Rica

- ...Más acciones:
  - Reingeniería del aparato estatal: mayor eficiencia y respuesta a necesidades y aspiraciones de la ciudadanía
  - Política sostenida de reducción del gasto e incremento en los ingresos tributarios
  - Instrumentos financieros para mejorar el perfil de la deuda (acceso a recursos externos, en mejores condiciones y que den grados de libertad a la política macroeconómica)
    - Nuevas fuentes que le permitan cubrir necesidades, procurando reducir el costo de la deuda
  - El SAF negociado con el FMI ofrece financiamiento a un costo significativamente menor
  - El Gobierno debe propiciar una discusión propositiva y generar la información requerida que dé viabilidad política a los proyectos complementarios que se discuten en corriente legislativa
  - Definir una ruta clara de reactivación económica que sustente la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo

# 5. Retos y oportunidades en el periodo de la post pandemia para Costa Rica

- ...Y todavía se requieren más acciones:
  - Adecuado manejo de la política económica, que permita conciliar los objetivos de estabilización de los agregados macroeconómicos con los del crecimiento económico (“el arte de la política económica”)
  - El Gobierno debe aplicar una estrategia de selectividad en la asignación del gasto (priorizar gastos de inversión con una transmisión de corto plazo al crecimiento económico)
  - El Poder Ejecutivo debe diseñar y promover una estrategia de atracción de inversión extranjera en sectores dinamizadores del tejido productivo, identificando clústeres con alto potencial y enfoque sectorial y territorial
  - Una gestión eficiente y prioritaria del proceso de vacunación es determinante en términos de controlar la pandemia y de recuperación económica
  - Se deben analizar cambios en la gestión de la pandemia (v.g. testeos masivos y cierres focalizados que han demostrado alta efectividad)



# Colegio de Ciencias Económicas