



Nota de la OCDE sobre el nuevo plan fiscal en Costa Rica

2021

Nota de la OCDE sobre el nuevo plan fiscal en Costa Rica¹

En pocas palabras....

La situación fiscal de Costa Rica antes de la pandemia era delicada y la recesión aumentó aún más el déficit y la deuda pública. La reforma fiscal aprobada en 2018 ayudó a dar respuesta a los retos desencadenados por la pandemia, facilitando canalizar más gasto a salud y políticas sociales. A pesar de los esfuerzos de reasignación del gasto, el déficit público, como en el resto de las economías de la OCDE, se incrementó durante 2020 ya que la recesión supuso una caída brusca y significativa de los ingresos.

El nuevo plan fiscal es un paso decisivo y necesario. Las simulaciones de deuda indican que el plan fiscal, junto al cumplimiento de la regla fiscal, es crucial para poner la deuda en una senda decreciente, restaurar la sostenibilidad fiscal y asegurar la estabilidad macroeconómica. Varios elementos del plan fiscal, en concreto la reforma del empleo público, ayudarían también a que la recuperación sea más inclusiva.

Para sentar las bases para una recuperación económica sólida y duradera es fundamental seguir avanzando en la agenda de reformas estructurales. Reformas claves para fortalecer el crecimiento potencial, como el fortalecimiento del marco de competencia, reducir la burocracia y los procedimientos excesivos o la extensión de la red de educación de primera infancia, fueron iniciadas durante el proceso de acceso a la OCDE. Continuar con su puesta en marcha fortalecería la recuperación y ayudaría también a mejorar la sostenibilidad fiscal.

¹ Por Aida Caldera (aida.calderasanchez@oecd.org), Alberto González Pandiella (alberto.gonzalezpandiella@oecd.org) y Alessandro Maravalle (alessandro.maravalle@oecd.org).

La pandemia exacerbó los problemas fiscales preexistentes

La situación fiscal de Costa Rica antes de la pandemia era frágil. La situación se había deteriorado significativamente durante la última década. El balance fiscal pasó de un superávit en 2007 a un déficit cercano al 7% del PIB en 2019. Al mismo tiempo la deuda pública se duplicó, pasando del 28% del PIB a casi 60% del PIB en 2019. Como respuesta a estos crecientes desequilibrios fiscales las autoridades aprobaron una significativa e histórica reforma fiscal en 2018², que, entre otras medidas, aumentó ingresos, recortó gastos e introdujo una regla fiscal que limita el crecimiento del gasto corriente o gasto total dependiendo de la dinámica de la deuda total a PIB del Gobierno Central. El presupuesto del 2020 fue el primero que se ejecutó bajo el nuevo marco fiscal.

La pandemia golpeó duramente a Costa Rica y acentuó las vulnerabilidades fiscales. Los ingresos sufrieron una caída drástica y, al mismo tiempo, las necesidades de gasto de salud y social se incrementaron. La mayor capacidad otorgada por la reforma fiscal de 2018 para reasignar el gasto entre diferentes instituciones del sector público permitió incrementar el gasto en salud y la creación de un nuevo programa social, *Bono Proteger*, focalizado en los trabajadores, tanto del sector formal como informal, afectados por la recesión. Los esfuerzos para reasignar el gasto mitigaron el impacto del incremento de los gastos necesario para afrontar la pandemia en el presupuesto del gobierno. Sin embargo, como en todas las economías de la OCDE, el déficit fiscal aumentó significativamente del 6,7% del PIB en 2019 al 8,6% del PIB en 2020.

Las autoridades han anunciado un nuevo plan fiscal

Con el objetivo de retornar a una senda gradual de reducción del déficit las autoridades han elaborado un nuevo plan fiscal. El plan prevé alcanzar un superávit primario del 1% del PIB en 2023 y situar la deuda pública en una trayectoria descendente (Cuadro 1). Este plan fiscal está enmarcado dentro de la negociación para acceder a asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional a través del “*Extended Fund Facility*” (FMI, 2021), lo cual facilitaría hacer frente a necesidades de financiación del gobierno que alcanzan 13,5% del PIB en 2021. El plan está acompañado por un mayor acceso a financiamiento externo a través de organismos multilaterales, que se espera contribuya a reducir el gasto en intereses del gobierno y atenué la presión sobre las tasas de interés domésticas, lo cual ayudaría a revitalizar la inversión y el crecimiento.

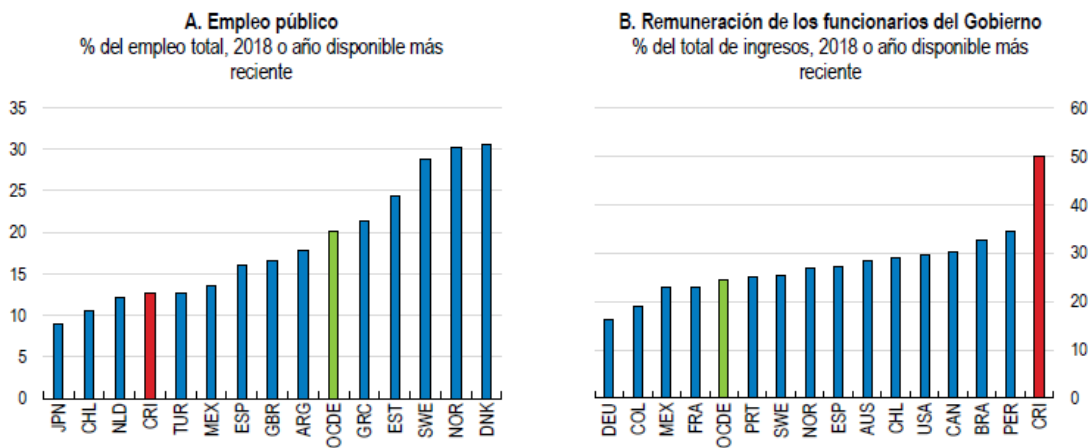
El plan fiscal ayudaría a hacer la recuperación más inclusiva. La reforma del empleo público tiene un gran potencial de reducir las brechas de ingresos. Son los salarios de los empleados públicos los que han contribuido más significativamente al incremento de la desigualdad de ingresos (González Pandiella y Gabriel, 2017), ya que estos trabajadores se encuentran en los percentiles más altos de la distribución del ingreso en Costa Rica. El plan fiscal planea proteger los gastos sociales y de salud necesarios para seguir afrontando las consecuencias de la pandemia, centrando el ajuste en otras partidas de gasto, lo cual ayudaría a que la recuperación sea más inclusiva. El plan tiene como objetivo incrementar ingresos fiscales por 517 billones de colones (1,1% del PIB) durante el periodo 2021-25 a través de la eliminación de exoneraciones fiscales sobre rentas de capital y un aumento a la tasa de impuesto a la renta global, a la repatriación de capitales, a los dividendos a las empresas del Estado y a los bienes inmuebles de lujo. En su conjunto, esas medidas ayudarían a que el sistema impositivo reduzca la desigualdad de ingresos.

² Para una descripción detallada de la reforma ver el Estudio Económico de Costa Rica 2020 https://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-costa-rica-2020_84cbb575-es.

La reforma del empleo público es un elemento clave para la contención del gasto. La remuneración de los empleados público representa actualmente más de la mitad de los ingresos del gobierno (OCDE, 2020), la mayor proporción entre los países de la OCDE y más del doble del promedio de la OCDE (Figura 1). Los sueldos del sector público también son casi 50% más altos que en el sector privado (World Bank, 2019). La alta remuneración del sector público se origina en un régimen salarial sumamente fragmentado, resultado de una combinación de numerosas asignaciones e incentivos, que varían de un empleado a otro. Esto hace que la remuneración de los empleados públicos sea demasiado compleja, poco clara y sumamente difícil de controlar. Adoptar una escala salarial única y racionalizar los incentivos tendría un impacto positivo en las cuentas públicas y en la eficiencia del sector público (OCDE, 2020).

Figura 1. El empleo público representa una gran parte de los ingresos públicos

% of total revenue, 2018 or latest available year



Fuente: ILOSTAT; OECD Analytical database; and IMF Global Finance Statistics.

Cuadro 1. El nuevo plan fiscal

- El plan fiscal prevé medidas de incremento de los ingresos y reducción de los gastos públicos durante el periodo 2021-25 que permitirían conseguir gradualmente una mejora del saldo primario equivalente a 4,7% del PIB en 2025, y alcanzar un superávit primario del 1% del PIB en 2023 (Tabla 1).
- La reducción de gastos representa alrededor del 75% del plan e implicaría una reducción de las transferencias corrientes, en remuneraciones y en gasto por bienes y servicios. Estas reducciones no afectarían al gasto social, en salud y capital. Las medidas de incremento de ingresos representarían 25% del total de las medidas y aumentarían la progresividad del sistema tributario.
- Dentro del acuerdo con el FMI, junto al plan fiscal se incluyen reformas estructurales que ayuden el fortalecimiento de las finanzas públicas. Esas reformas incluyen la reforma del empleo público y la aprobación de un plan para la mejora del cumplimiento tributario.

Tabla 1. Medidas del plan fiscal, billones de colones

	2021	2022	2023	2024	2025
Ajuste total	398	852	1.391	1.748	2.142
% de PIB	1,1%	2,2%	3,4%	4,1%	4,7%
Balance Primario	-639	-136	387	713	1.045
% de PIB	-1,7%	-0,3%	1,0%	1,7%	2,3%
Gastos	288	580	914	1.253	1.625
Transferencias corrientes	112	245	414	571	743
Remuneraciones	137	259	385	529	688
Bienes y servicios	38	76	114	153	193
Ingresos	110	272	477	495	517
Renta global	0	0	175	184	195
Eliminación de exoneraciones	28	96	86	84	82
Rentas de capital	28	49	37	33	28
Permanente	23	41	37	33	28
Transitorio	4	8	0	0	0
Salario escolar	0	47	49	51	54
Premios de lotería	22	47	49	51	54
Impuesto a remesas	15	39	53	56	59
Dividendos a empresas	45	59	81	86	91
Impuesto a casas de lujo	0	31	33	34	36

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

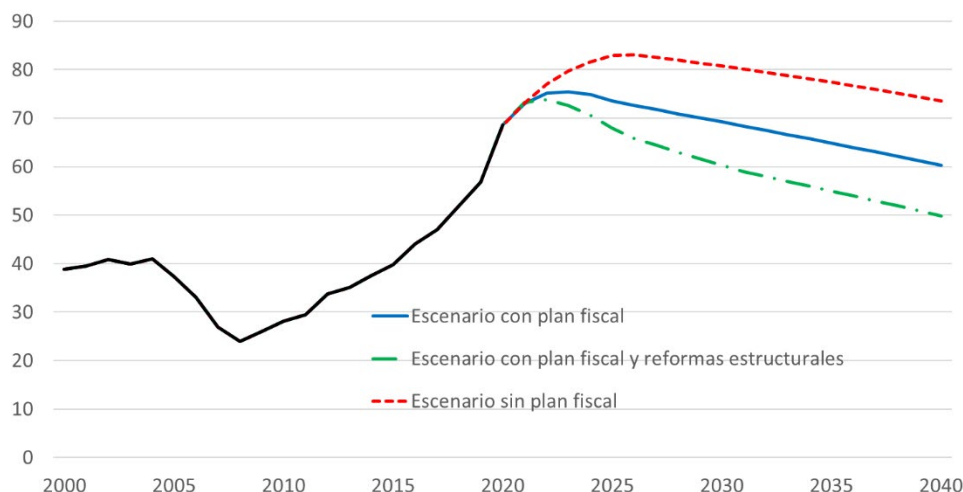
El plan fiscal pondría la deuda soberana en una senda decreciente

Simulaciones de deuda sugieren que el nuevo plan fiscal ayudaría a situar la deuda en una senda decreciente, después de alcanzar un pico de alrededor del 75% del PIB en 2023 (Figura 2, escenario con plan fiscal). Estas simulaciones asumen que se cumple el plan fiscal del Gobierno hasta 2025 y que a partir de entonces y en adelante la regla fiscal se continuará cumpliendo (al igual que del 2020 al 2025).

Sin el nuevo plan fiscal, la deuda continuaría en una senda creciente alcanzando un pico de alrededor del 83% del PIB en 2025 (Figura 2, línea roja, escenario sin plan fiscal). El plan fiscal es por tanto crucial para restaurar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo y asegurar la estabilidad macroeconómica.

Figura 2. El plan fiscal y las reformas estructurales ayudarían a reducir la deuda más rápidamente

Evolución de la deuda del gobierno central, % del PIB.



Nota: Todos los escenarios asumen que la regla fiscal se cumple a lo largo de todo el periodo de simulación. En todos los escenarios se consideran las proyecciones de la OCDE para crecimiento real del PIB e inflación hasta 2022 y una convergencia gradual hacia sus valores de largo plazo a partir de 2023; el tipo de interés al cual se emite nueva deuda depende de la evolución de la curva de los tipos de interés de referencia y del riesgo país; la curva de los tipos de interés se mantiene constante hasta 2025 y luego empieza a subir muy paulatinamente manteniéndose, sin embargo, por debajo del nivel promedio de 2000-2019; la variación de la ratio entre deuda y PIB afecta el riesgo país según una relación estimada entre el *Emerging Market Bond Index*, una medida de riesgo país, y la deuda durante 2012-2020; el tipo de cambio con el dólar se mantiene constante. Si la regla fiscal implica un superávit primario superior al 1,5%, se asume un superávit igual al 1,5% (este límite sube al 3% en el escenario sin plan fiscal). En el escenario sin plan fiscal se asume que la deuda emitida tiene una duración promedio inferior al escenario con plan fiscal lo que implica unas mayores necesidades de financiación. En el escenario con reformas estructurales se asume que estas incrementan el crecimiento del PIB como indicado en la tabla 1.2 en OCDE (2020). Los escenarios están sujetos a un alto nivel de incertidumbre. Los principales riesgos incluyen volatilidad financiera que pudiera ocasionar una depreciación de tipo de cambio, la evolución del tipo de interés, o dificultades en la aprobación e implementación del plan fiscal y de las reformas estructurales.

Fuente: Cálculos OCDE.

Continuar con la agenda de reformas estructurales ayudaría a tener una recuperación económica sólida y duradera además de contribuir a mayor sostenibilidad fiscal. Costa Rica inició una ambiciosa y extensa agenda de reformas estructurales durante el proceso de acceso a la OCDE (OCDE, 2020 y Cuadro 2). Estas reformas abarcan desde el fortalecimiento del marco de competencia, la gobernanza de empresas del estado o la extensión de la red de educación de primera infancia. Seguir avanzando en la puesta en marcha de estas reformas fortalecería la recuperación y ayudaría a que el nivel de deuda pública disminuya aún más significativamente (Figura 2, línea verde, escenario con plan fiscal y reformas estructurales). Las simulaciones de deuda indican que las reformas estructurales facilitarían que el nivel de deuda estuviera por debajo del 50% del PIB en 2040, diez puntos porcentuales menos que si se aplicase solo el plan fiscal.

Cuadro 2. Algunas recomendaciones recientes de la OECD para Costa Rica

Empleo Público: Adoptar una escala salarial única, racionalizar los sistemas de incentivos y hacer que se basen en el desempeño.

Informalidad: Establecer una estrategia integral para reducir la informalidad, que incluya trasladar parte de la carga tributaria de las contribuciones de la seguridad social a los impuestos a la propiedad.

Reducir carga regulatoria: Introducir mecanismos de ventanilla única en línea y asegurarse de que las ventanillas físicas atiendan trámites de todas las licencias y permisos y estén presentes en todas las ciudades principales.

Competencia: Asegurar una implementación completa y oportuna de la hoja de ruta de la reforma a la nueva ley de competencia.

Participación laboral femenina: Continuar aumentando la oferta de cobertura de cuidado infantil asequible.

Políticas sociales: Mejorar la focalización de los programas de gasto social, centrándolos en personas de bajos ingresos.

Contratación pública: Hacer que todas las compras de todas las entidades públicas se hagan mediante el sistema integrado de compras públicas (SICOP) y limitar el uso de excepciones para la contratación directa.

Empresas estatales: Establecer y monitorear indicadores de desempeño para las empresas públicas, incluyendo su salud financiera

Fuente: OCDE (2020) y OCDE: Going for Growth (2021).

Conclusión

El nuevo plan fiscal es un paso decisivo y necesario. Las simulaciones de deuda indican que el plan fiscal, junto al cumplimiento de la regla fiscal, es crucial para poner la deuda en una senda decreciente, restaurar la sostenibilidad fiscal y asegurar la estabilidad macroeconómica. Continuar con la puesta en marcha de las reformas estructurales iniciadas recientemente ayudaría a mejorar la sostenibilidad fiscal y fortalecería la recuperación.

Bibliografía

González Pandiella, A. and M. Gabriel (2017), “Deconstructing income inequality in Costa Rica: An income source decomposition approach”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1377, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/77759015-en>.

OECD (2020), “Economic Survey of Costa Rica”, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/countries/costarica/oecd-economic-surveys-costa-rica-2020-2e0fea6c-en.htm>.

IMF (2021), “Costa Rica : 2021 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica”, IMF Publishing. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/01/Costa-Rica-2021-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-50136>.

World Bank (2019), Costa Rica Public Finance Review

