

---

# HACIENDA EN ACCIÓN: TRAZANDO LA PROSPERIDAD FISCAL

---

Mayo, 2023

# CONTENIDO

<b>1. Introducción</b>	4
<b>2. Una breve historia fiscal</b>	6
<b>3. Contexto geopolítico internacional</b>	11
<b>4. Estimaciones fiscales de mediano plazo</b>	13
Proyecciones de ingresos del Gobierno Central para el periodo 2022-2026	13
Proyecciones de deuda y necesidades brutas de financiamiento del Gobierno Central para el periodo 2022-2026	18
<b>5. Estrategia fiscal de mediano plazo 2022-2026</b>	19
i) Control, contención y eficiencia del gasto público	21
ii) Hacia una gestión tributaria y aduanera efectiva y eficiente	23
iii) Hacia un sistema tributario más progresivo y justo	28
iv) Fortalecimiento del plan de financiamiento	29
<b>6. Indicadores de desempeño clave</b>	37
<b>7. Bibliografía</b>	39

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Proyecciones de ingresos del Gobierno Central 2022-2026, en miles de millones de colones	14
Cuadro 2. Proyecciones de ingresos del Gobierno Central 2022-2026, como porcentaje del PIB	15
Cuadro 3. Proyección del gasto del Gobierno Central, miles de millones de colones	16
Cuadro 4. Proyección del gasto del Gobierno Central, como porcentaje del PIB	17
Cuadro 5. Necesidades brutas de financiamiento del Gobierno Central, como porcentaje del PIB	19
Cuadro 6. Plan de financiamiento para apoyo presupuestario y mitigación de los efectos por COVID- 19 para aprobar en 2023-2024	30

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Ajuste en la tasa de política monetaria entre enero y diciembre del 2022 en bancos centrales selectos, en puntos base	12
Gráfico 2. Balance primario del Gobierno Central, como porcentaje del PIB	17
Gráfico 3. Deuda del Gobierno Central, como porcentaje del PIB	18
Gráfico 4. Ahorro neto y formación bruta de capital fijo, % del PIB	32
Gráfico 5. Crédito al sector privado, % del PIB	32
Gráfico 6. Tamaño del sector financiero y la deuda interna, % del PIB	32
Gráfico 7. Comparación del costo de la deuda pública y su tamaño en 2021, % del PIB	33
Gráfico 8. Perfil de vencimientos de deuda contratada en dólares a febrero del 2023, en millones de dólares	34
Gráfico 9. Diferencia entre el EMBI de Costa Rica y países latinoamericanos selectos, en puntos base	35

# Estrategia fiscal para el periodo 2022-2026

## Ministerio de Hacienda de Costa Rica

La crisis sanitaria internacional significó un duro golpe al proceso de consolidación fiscal iniciado en 2018. Lo anterior exige un nuevo posicionamiento estratégico que le permita al país regresar a la sostenibilidad fiscal en el menor tiempo posible. Así, a continuación, se propone una estrategia fiscal integral y suficiente que permita alcanzar dicho objetivo. Este plan traza las líneas estratégicas a seguir en materia de gasto, ingresos y financiamiento por parte de la Administración Chaves Robles para el periodo 2022-2026, con las cuales se espera alcanzar a 2023 un balance primario, mínimo, de 1% del PIB y un nivel de deuda, máximo, de 70% del PIB.

### Palabras clave:

Consolidación fiscal, pandemia, gasto, regla fiscal, financiamiento, impuestos, renta global, exoneraciones.

# 1. INTRODUCCIÓN

**Costa Rica vive uno de sus mayores desafíos sociales y económicos de su historia.** La crisis sanitaria, además del incalculable costo que ha representado en términos de pérdida de vidas humanas, también significa un retroceso importante en el bienestar de la sociedad costarricense: los altos niveles de desempleo y la consecuente disminución en los ingresos de los hogares, así como la limitada acumulación de habilidades y capacidades producto de constantes interrupciones en el ciclo educativo, junto a la percepción de una baja calidad de los servicios públicos, son catalizadores para el descontento social.

**Revertir este malestar social depende de la capacidad estatal para generar las condiciones que propicien un crecimiento sostenido, integral e inclusivo.** Incrementar el consumo final de los hogares e incentivar la inversión privada dependen de la sensación de confianza que se pueda generar entre consumidores y emprendedores sobre las perspectivas futuras del país. Para la compra de bienes duraderos, como vehículos o casas de habitación, la gran mayoría de individuos considera cómo será su flujo futuro de ingresos, por lo que, si el Gobierno no es capaz de darles certeza de una estabilidad económica actual y venidera, difícilmente tomarían este tipo de decisiones. Similar situación enfrenta el sector empresarial, que lleva un peso adicional sobre sus hombros, pues al ser el llamado a generar empleo y riqueza, requiere que se propicie un ambiente ideal para desarrollar los negocios y así reactivar la economía.

**Así, la sostenibilidad macroeconómica es un pilar fundamental para incrementar y fortalecer el bienestar.** Ante perspectivas económicas positivas de mediano y largo plazo, los agentes económicos toman decisiones que derivan en un círculo virtuoso para la sociedad, generando no sólo bienestar, sino también elevando los estándares de calidad de vida. Un crecimiento económico sostenido fortalecerá el contrato social que le ha permitido al país alcanzar indicadores sociales similares a los de países desarrollados.

**Lamentablemente, Costa Rica presentó por mucho tiempo una recurrente debilidad en uno de los pilares clave del equilibrio macroeconómico, el fiscal.** Por mucho tiempo, el Ministerio de Hacienda ha recurrido al financiamiento, principalmente local, para solventar sus obligaciones financieras ante la creciente brecha entre ingresos y gastos, lo que ha ocasionado una competencia de recursos con el sector privado, la cual, en su momento, se tradujo en un aumento de las tasas de interés locales. Ante mayores costos de financiamiento, muchos emprendedores pudieron haber sido desmotivados a realizar inversiones, en detrimento de una actividad económica pujante y de la creación de empleos.

**Aunque la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas era una solución fiscal integral, esta no tuvo el tiempo necesario para generar mejores resultados.** Al estallar la pandemia en 2020, la Ley 9635 tenía poco tiempo de haber entrado en vigencia, lo que no permitió crear un mayor espacio fiscal para atender de una manera más adecuada la crisis sanitaria. A pesar de que, durante los primeros meses de implementación de tal Ley se materializaron algunos de sus frutos<sup>1</sup>, con la declaratoria de la emergencia nacional por la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19<sup>2</sup>, la actividad económica nacional mermó significativamente, traduciéndose esta situación en un deterioro de las finanzas públicas, atrasando nuevamente la consolidación fiscal iniciada a finales del 2018.

**Este panorama exige la construcción de una nueva hoja de ruta que ayude a Costa Rica a regresar a la senda de sostenibilidad fiscal.** Al contar con finanzas públicas equilibradas, el gobierno es capaz de atender, financiar las necesidades y servicios públicos sanamente. Un plan de consolidación fiscal implica objetivos y compromisos de mediano plazo, por lo que debe ser explícito y de amplio conocimiento para toda la organización así como contar con metas e indicadores de seguimiento cuantificables.

**El siguiente documento presenta la estrategia fiscal 2022-2026 y se estructura en varias secciones temáticas.** Luego de la presente sección introductoria, en la sección 2 se realiza una breve reseña de la historia fiscal reciente del país. Por su parte, en la sección 3 se hace una contextualización de varios indicadores económicos y sociales selectos. En la sección 4, se realiza una breve descripción de los principales ejes que conforman el Plan de Consolidación Fiscal. En la siguiente sección se presenta la estrategia fiscal de mediano plazo 2022-2026 y se aborda cada uno de sus pilares: el papel de la regla fiscal para el control y reducción del gasto público; las medidas en el área de ingresos que buscan mejorar la gestión y la recaudación tributaria en el mediano y largo plazo, así como promover los cambios normativos para que el sistema tributario sea más progresivo y justo; y los lineamientos principales que estaría siguiendo el Ministerio de Hacienda en materia de financiamiento para los próximos años, mientras que la sección final se presentan una serie de indicadores de desempeño clave.

---

1 A febrero del 2020 el balance primario del Gobierno Central mostró una mejora de 0,4% puntos porcentuales del PIB con respecto al mismo periodo del año anterior.

2 Decreto Ejecutivo 42227-MP-S.

## 2. UNA BREVE HISTORIA FISCAL

**Costa Rica arrastró por más de dos décadas una problemática fiscal seria.** El paulatino y constante deterioro de las finanzas públicas del país se explicó por unos pocos, pero distintos factores, entre los que destaca la desconexión entre la actividad económica y la política tributaria, filtraciones de recursos producto de la elusión, evasión, elevado gasto tributario, una baja gobernanza fiscal, y la ausencia de acuerdos políticos. Así, por mucho tiempo, las soluciones fiscales fueron “parches” o acciones transitorias y no una respuesta estructural e integral.

**En el caso de los ingresos, la baja correlación entre sectores económicos dinámicos y los impuestos existentes generó un estancamiento de la carga tributaria.** A inicios de los noventa Costa Rica experimentó una transformación productiva que dio un viraje desde el consumo y producción de bienes hacia los servicios. Estos últimos, hasta hace poco, no eran gravados por el entonces denominado impuesto general sobre las ventas (IGV), erosionándose la base imponible del IGV, al ir cobrando los servicios cada vez más importancia en el consumo total, lo que provocó una disminución en la recaudación de dicho impuesto en 1,3 puntos porcentuales (p.p.) del Producto Interno Bruto (PIB), al pasar de 5,8% del PIB a 4,5% del PIB entre 1990 y 2019.

**Esta situación se agrava al momento de considerar otras filtraciones de recursos dentro del sistema tributario.** Por ejemplo, se estima que, en 2018, el incumplimiento tributario total del Impuesto General sobre las Ventas (IGV) y del Impuesto sobre la Renta (ISR) fue 5,0% del PIB (Fonseca y Araya, 2020), mientras que el gasto tributario fue 4,15% del PIB (Chaves et al., 2021); fenómeno que podría ser más marcado dada la tendencia de actores políticos por proponer iniciativas ante la Asamblea Legislativa que buscan beneficiar a grupos sociales específicos con exoneraciones en el pago de impuestos.

**En cuanto al gasto público, este se ha caracterizado por su alta rigidez.** Para atender la crisis financiera internacional del 2009, las autoridades de turno apostaron por una estrategia contra cíclica no transitoria que incrementó el gasto en las partidas más rígidas del Presupuesto Nacional. Entre 2007 y 2019, las remuneraciones del Gobierno Central y las transferencias corrientes aumentaron 1,7 p.p. y 3,3 p.p. del PIB, respectivamente, como consecuencia de fuertes aumentos salariales y de la contratación de funcionarios, además de mayores recursos destinados a programas sociales. Estas medidas, lejos de ser temporales, fueron permanentes, endureciendo en demasía un Presupuesto Nacional que ya de por sí era rígido, limitando el espacio de acción de las autoridades fiscales.

**Adicionalmente, prácticas ajenas a una sana gobernabilidad han restringido el espacio de acción del Ministerio de Hacienda para controlar el gasto.** La creación de gastos sin fuente de financiamiento, transferencias sujetas al comportamiento de la recaudación de impuestos más obligaciones casi ineludibles, como las remuneraciones, pensiones y el servicio de la deuda, minimizan el impacto de cualquier intento por controlar el gasto. Por ejemplo, por mucho tiempo, los presupuestos ordinarios de la República, una vez descontadas todas las obligaciones constitucionales, legales y gasto ineludible, daban apenas un control sobre solo 5% del presupuesto total.

**En la historia fiscal reciente del país hubo varios intentos de reformas para corregir estas deficiencias, sin embargo, pocas tuvieron éxito.** La falta de acuerdos políticos o de pericia parlamentaria dificultaron concretar iniciativas que habían avanzado un trayecto importante en el camino de su aprobación. Aunque las últimas cinco Administraciones, sin excepción, presentaron algún tipo de propuesta de ajuste tributario, sólo una tuvo un final satisfactorio (Rodríguez, 2018).

**En la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) se dan los primeros esfuerzos para generar una solución fiscal integral.** Durante este periodo se generan alertas sobre la rigidez del gasto y la complejidad del sistema tributario, las cuales llevaron a generar algunas iniciativas dirigidas a cerrar la brecha entre ingresos y gastos, a la vez que mejoraban la gobernanza fiscal. En Segura (2019) se señala que, la Ley N°8.114, Simplificación y Eficiencia Tributaria, aprobada en 2001, fue impulsada como un vehículo para aumentar la recaudación. Esta Ley buscaba simplificar el sistema tributario para facilitar el cumplimiento, crear el impuesto único a los combustibles, derogar una serie de exoneraciones e introducir algunos impuestos relacionados con juegos de azar y la banca offshore. En cuanto al gasto y su gobernanza, se dio la aprobación de la Ley N°8.131, de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la que se complementó con varios decretos en materia salarial, empleo público y política presupuestaria.

**Lamentablemente, estos esfuerzos no fueron suficientes para detener el deterioro fiscal.** El déficit fiscal y la deuda aumentaron en 1,8 p.p. y 8,5 p.p. del PIB, respectivamente, entre 1998 y 2002. El déficit pasó de 2,5% a 4,3% del PIB, mientras que la deuda pasó de 32,5% a 41,0 % del PIB, en el mismo periodo de referencia.

**Ante esta situación, las autoridades adelantaron parte del trabajo a la siguiente Administración.** En 2001 se conformó una Comisión de Ex Ministros de Hacienda, cuyo objetivo fue trazar una hoja de ruta fiscal. A un mes de entrada de las nuevas autoridades se presentó la “Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo”, la cual pasó a ser conocida como el Proyecto de Ley 14.664, para el Ordenamiento Fiscal.

**Así, la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) heredó una eventual solución fiscal.** Sin embargo, según indica Rodríguez (2018) la complejidad y extensión del proyecto obligó a las autoridades a dividir la propuesta en varias partes, siendo estas estudiadas por la “Comisión Especial Mixta de Pacto Fiscal”, la cual trabajó en dos etapas y con objetivos de corto, mediano y largo plazo.

**Primeramente, se trató de “ganar tiempo” con una solución temporal.** Se generaron medidas transitorias como una amnistía tributaria, pagos por el patrimonio de personas jurídicas, impuestos adicionales a la propiedad de vehículos, gravamen a juegos de azar, impuestos a las offshore, entre otros, las cuales quedaron plasmadas en la Ley N°8.343, Ley de Contingencia Fiscal del 18 de diciembre del 2002.

**En la segunda etapa, la Comisión buscó generar una propuesta de reforma estructural.** Su objetivo era aumentar la eficiencia del gasto público, reactivar la economía y reducir la informalidad. No obstante, varios motivos<sup>3</sup> provocaron el incumplimiento del tiempo de aprobación establecido por la Asamblea Legislativa. Aunque este fue aprobado en primer debate, la Sala Constitucional señaló vicios de inconstitucionalidad en su procedimiento legislativo, trayendo al traste la propuesta de reforma (Rodríguez, 2018).

**La aprobación de las soluciones temporales permitió generar un pequeño espacio fiscal.** Lo anterior, junto a la dinamicidad de la actividad económica internacional previo a la crisis financiera del 2009, permitieron que, entre 2002 y 2006 los ingresos del Gobierno Central mejorasen en 0,6 p.p. del PIB, lo cual también se combinó con una reducción del gasto por 2,8 p.p. del PIB<sup>4</sup>. El déficit fiscal mejoró en 3,3 p.p. del PIB al pasar de 4,4% del PIB en 2002 a 1,1% del PIB en 2006. En cuanto a la deuda del Gobierno Central, aunque esta tuvo un crecimiento nominal constante (12,0% anual promedio), el crecimiento nominal del PIB fue mayor (18,1% anual promedio), ayudando a reducir el nivel de deuda de 41,0% del PIB a 33,2% del PIB.

**La Administración Arias Sánchez (2006-2010) amplió un poco más el espacio fiscal previo a la crisis financiera internacional del 2009.** Entre 2006 y 2008, se tuvo una mejora significativa en las finanzas públicas, principalmente por el boyante crecimiento del sector inmobiliario. Los ingresos tributarios crecieron a tasas del 28,6% y 18,7% en 2007 y 2008, respectivamente, lo que, junto a un menor crecimiento del gasto comparativamente (15,2% y 21,4% para el mismo periodo

---

<sup>3</sup> Ausentismo de diputados y el choque de posiciones durante la discusión de este y otros proyectos de Ley.

<sup>4</sup> Del ajuste en el gasto, 70% es por menor gasto de capital, transferencias corrientes y pago de intereses.



de referencia), ayudó a generar un balance primario positivo que, acompañado de un crecimiento económico considerable, permitieron reducir la deuda como porcentaje del PIB, hasta hacerla llegar a uno de sus mínimos históricos (24,1% del PIB). Sin embargo, el estallido de la crisis financiera tuvo dos serias implicaciones sobre las finanzas públicas de Costa Rica: (i) un estancamiento de los ingresos tributarios, dada la ralentización de la actividad económica y (ii) un incremento del gasto y su rigidez, dadas las medidas implementadas por las autoridades de turno para mitigar los efectos de esta.

**En la siguiente Administración (Chinchilla Miranda, 2010-2014) la sostenibilidad fiscal fue una prioridad.** El Proyecto de Ley 18.261, Ley de Solidaridad Tributaria, se basó en tres ejes: (i) una reforma amplia al ISR, (ii) la transformación del IGV al impuesto al valor agregado (IVA) y (iii) reformas a impuestos menores, como, por ejemplo, el de traspaso de bienes inmuebles y el impuesto selectivo de consumo a la importación y venta de vehículos. Aunque esta iniciativa logró aprobarse en primer debate en setiembre del 2012, una consulta a la Sala Constitucional determinó la presencia de errores sustanciales en el trámite de aprobación, declarando el proceso de aprobación como inconstitucional.

**Es hasta 2018 cuando se da la aprobación de una reforma que busca darle una solución sostenible, integral y definitiva a la problemática fiscal.** Con la aprobación de la Ley N°9.635, de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se perseguían varios objetivos. Primero, aumentar los ingresos tributarios, a la vez que se atendían diversas recomendaciones relacionadas con legislación tributaria local e internacional, mediante modificaciones a las leyes del ISR e IGV (ahora IVA). Segundo, fortalecer la gobernanza fiscal del Ministerio de Hacienda al derogar varios artículos que ataban recursos a ciertos destinos específicos, a la vez que se crearon mecanismos para el control de las remuneraciones del Gobierno Central. Y tercero, la instauración de una regla fiscal y la creación de un Consejo Fiscal Independiente.

**En febrero de 2020, cuando el país daba sus primeros pasos hacia la consolidación fiscal, la pandemia causada por el COVID-19 supuso una nueva amenaza.** El COVID-19 es un padecimiento infectocontagioso de la familia del síndrome respiratorio agudo. Aunque el primer caso registrado de esta enfermedad fue en Wuhan, China, en diciembre de 2019, la enfermedad mostró una velocidad exponencial de contagio, convirtiéndose en una amenaza para la salud pública mundial. La Organización Mundial de la Salud (2020) recomendó realizar “intervenciones

no farmacéuticas” para minimizar la propagación de la enfermedad y así prevenir la saturación de los servicios de salud. No obstante, el distanciamiento social, la más efectiva de las medidas para prevenir la enfermedad, tuvo serias repercusiones económicas al interrumpir cadenas de valor, disminuir el consumo privado y generar incertidumbre entre inversionistas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó la contracción económica mundial en 2020 en 3,1%, quizás la caída más grande desde la Gran Depresión de 1929. Por su parte, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) determinó que la caída en la producción de 2020 fue 3,9%, traduciéndose en un incremento del desempleo, además de ser un duro golpe a consolidación fiscal iniciada con la aprobación de la Ley N°9.635. Estimaciones de Hacienda indican que el impacto del COVID-19 habría significado una caída de 3,3% del PIB en los ingresos tributarios respecto a las estimaciones originales.

**Ante este panorama, las autoridades de turno buscaron apoyo en organismos internacionales para afrontar retos en el corto y largo plazo.** En este sentido, el FMI toma un rol importante, en virtud de que dicha institución se convirtió en un garante de la credibilidad y legitimidad técnica de las acciones, políticas e intervenciones que se buscaban realizar a fin de darle solución a una serie de deficiencias estructurales presentes en el sistema económico costarricense. Así, el cumplimiento de una serie de metas cuantitativas y cualitativas, además de confirmar el compromiso de las autoridades por honrar el acuerdo, benefician al país en dos vías principalmente: (i) mejoramiento de la percepción de riesgo por parte de inversionistas y otros organismos multilaterales y (ii) acceso a financiamiento en condiciones favorables para el país.

**Aunque Costa Rica ha dado cumplimiento a las metas cuantitativas y cualitativas del acuerdo con el FMI, aún existe un amplio espacio de mejora.** Es crítico que el país cuente con una hoja de ruta para el fortalecimiento fiscal mediante la disminución de la brecha entre ingresos y gastos, a la vez que atienden las necesidades de financiamiento y sienta las condiciones que propicien e incentiven un crecimiento sostenido e inclusivo.

### 3. CONTEXTO GEOPOLÍTICO INTERNACIONAL

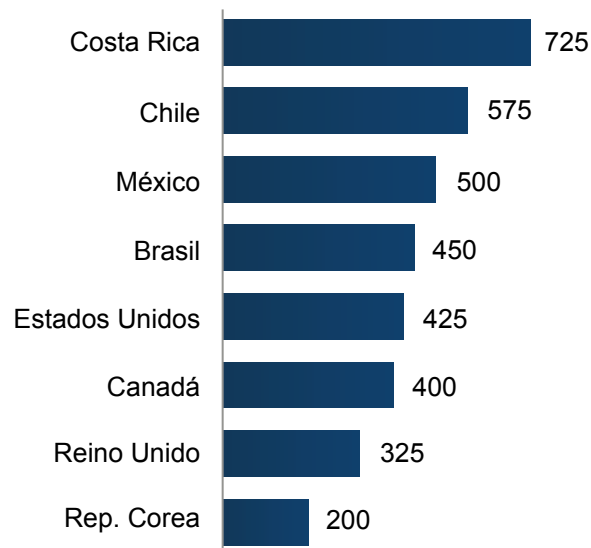
**La dinámica de la geopolítica mundial en 2022 ha sido determinante para explicar el comportamiento económico internacional.** El conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, además del incalculable costo de vidas humanas, ha marcado la tendencia de la inflación y de las políticas para contenerla.

**El efecto inmediato del conflicto ruso-ucraniano fue el incremento en el precio internacional del barril de petróleo.** Entre junio del 2021 y 2022, el precio promedio del barril de petróleo WTI pasó de US\$71 a US\$115, lo que representa una variación del 60%. Como parte de las sanciones impuestas a Rusia, la Unión Europea acordó prohibir importaciones de carbón a partir de agosto del 2022 y el transporte marítimo de petróleo ruso en 2023, asimismo, bloqueará el seguro y financiamiento de transporte marítimo de petróleo ruso a terceros. Ante este panorama la Organización de Países Exportadores de Petróleo adelantará el aumento de la oferta de petróleo y el Grupo de los Siete estudiará la posibilidad de introducir un precio máximo a las exportaciones rusas de crudo.

**La guerra estuvo a punto de generar una crisis alimentaria.** Si bien los precios de los alimentos se han estabilizado, estos muestran niveles muy superiores a los observados en 2021. Entre junio del 2021 y 2022, los cereales, aceites vegetales, carne y azúcar, aumentaron, en promedio, 20%, debido a las restricciones a las exportaciones impuestas por varios países a Rusia y a las dificultades que Ucrania, cuarto exportador a nivel mundial de trigo, ha tenido para exportar. Esta situación tiene un mayor impacto en los países pobres donde gran parte de sus ingresos son destinados a la alimentación.

**El abrupto incremento generalizado en precios ha empujado a muchos bancos centrales a endurecer sus políticas monetarias.** La inflación al cierre del 2022 fue de casi dos dígitos en economías como la de Estados Unidos (6,4%), Reino Unido (11,3%), Zona Euro (10,0%), y de mercados emergentes y en desarrollo (10,6%). Sin embargo, tanto en economías desarrolladas como en vías de desarrollo, los salarios no se han ajustado al ritmo de la inflación, impactando el poder adquisitivo de los grupos de menor ingresos y de mayor vulnerabilidad. De acuerdo con el FMI, ante esta situación los bancos centrales de las principales economías avanzadas han retirado "...el apoyo monetario y están subiendo las tasas de interés de intervención a un ritmo superior al previsto...", mientras que en las economías emergentes y en desarrollo se han aplicado importantes incrementos a las tasas de interés de política monetaria (ver gráfico 1), siendo Costa Rica, dentro de la muestra de países seleccionados, la economía con el ajuste en tasas de política monetaria más fuerte, 725 puntos base entre enero y diciembre del 2022, 150 puntos base por encima del segundo ajuste más pronunciado (Chile).

**Gráfico 1. Ajuste en la tasa de política monetaria entre enero y diciembre del 2022 en bancos centrales selectos, en puntos base**



Fuente: Elaboración propia con datos del Bank of International Settlement y Banco Central de Costa Rica.

**Así, los rendimientos de bonos soberanos en economías avanzadas han tendido al alza.** Los incrementos en tasas de interés han impulsado los rendimientos de bonos de todos los vencimientos en economías avanzadas. El interés de los inversionistas en activos de riesgo también se ha deteriorado, al tiempo que se observa una fuerte caída de las acciones de grandes empresas resultado del aumento generalizado en costos.

## 4. ESTIMACIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO

### *Proyecciones de ingresos del Gobierno Central para el periodo 2022-2026*

**La capacidad de un Estado para generar recursos públicos depende de la estructura económica y sistema tributario del país.** La Constitución Política de Costa Rica establece el deber de contribución con las cargas públicas, según se desprende de la lectura conjunta de los artículos 18, 33, 45 y 50. De igual manera, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios detalla las atribuciones de la Administración Tributaria, los deberes y derechos de los contribuyentes, así como las normas y los procedimientos relacionados con la gestión de los impuestos y el control tributario, incluyendo el régimen sancionador.

**El sistema de imposición sobre la renta de Costa Rica se basa en el concepto de renta producto, es de carácter cédular y sigue el criterio de sujeción en la fuente.** El primer elemento implica que el sistema de imposición sobre la renta se enfoca en la fuente productora de los rendimientos, no en las variaciones patrimoniales de los sujetos a imposición. La segunda característica responde al concepto de renta producto, estableciéndose una cédula impositiva por cada tipo de fuente productora de renta, como lo son las actividades empresariales y profesionales, el trabajo dependiente y las rentas de capital, así como las ganancias de capital, cada una de ellas gravada con impuestos distintos, contenidos en la Ley N°7092, del Impuesto sobre la Renta. El último punto, correspondiente al criterio de sujeción en la fuente o criterio de territorialidad, antepone una soberanía fiscal del Estado sobre las rentas generadas en su territorio, quedando fuera del ámbito de sujeción las rentas extraterritoriales (Marín, 2007).

**En cuanto a los tipos de impuestos, en Costa Rica la mayor proporción de estos son indirectos<sup>5</sup>.** El promedio de la carga tributaria total entre 2018 y 2022 fue 14,7% del PIB, donde 49% fueron impuestos indirectos y 37% impuestos directos. De manera un poco más desagregada, los impuestos a los ingresos y utilidades, al valor agregado y único a los combustibles representaron 74% del total de la recaudación.

**Sin embargo, la tendencia en la participación de los tributos indirectos ha sido a la baja.** Lo anterior, obedecería a que actividades económicas muy dinámicas tuvieron una baja correlación con la recaudación. La transformación productiva del consumo y producción de bienes hacia el consumo y producción de los servicios, observada desde los noventa, erosionó la base imponible

---

<sup>5</sup> Los impuestos directos son aquellos tributos que afectan la riqueza o el ingreso como demostraciones de la capacidad contributiva del contribuyente (impuestos a los ingresos y utilidades y el impuesto a la propiedad), mientras que los impuestos indirectos gravan el gasto como manifestación de riqueza (impuesto al valor agregado, selectivo de consumo y sobre importaciones).

del impuesto. Hasta junio del 2019, gran parte de los servicios estaba libre del pago del IGV. Entre 1990 y 2019, la recaudación del IGV pasó de 5,8% del PIB a 4,5% del PIB, una caída de 1,3 puntos porcentuales (p.p.).

**De igual manera, la evasión y el gasto tributario son importantes filtraciones de recursos.**

Estimaciones del Ministerio de Hacienda indican que a 2018 la evasión y elusión fiscal fue 2,14% del PIB para el impuesto sobre la renta de personas jurídicas, 0,05% del PIB para asalariados y pensionados, 0,81% del PIB para personas físicas con actividad lucrativa y 2,0% del PIB para el impuesto general sobre las ventas. En cuanto al gasto tributario (recursos que no se reciben por tratamientos tributarios preferenciales) se estimó el año 2020 en 4,2% del PIB, siendo el IVA exonerado sobre el consumo local (canasta básica tributaria) y las exenciones a personas jurídicas (zonas francas, cooperativas, asociaciones solidaristas, entre otros) del impuesto a los ingresos y utilidades, los principales rubros de gasto tributario, con 1,0% del PIB y 1,7% del PIB, respectivamente.

**El crecimiento económico, más los efectos de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, explicarán la tendencia de los ingresos del siguiente cuatrienio.**

Se proyecta una tasa de crecimiento promedio anual de los ingresos tributarios por 6,4% para el periodo 2022 a 2026 (ver cuadro 1). Esto permitiría que la carga tributaria del Gobierno Central llegue a 14,5% del PIB en 2026 (ver cuadro 2). A nivel desagregado, esta dinámica estará determinada, principalmente, por el incremento en la recaudación del impuesto sobre las utilidades (gracias a la recuperación de la actividad económica tanto en personas físicas como jurídicas) y del IVA (debido al mayor consumo final de los hogares y del consumo intermedio). También destacarían las contribuciones sociales, las cuales serían influenciadas por un mayor nivel de empleo en los próximos años.

**Cuadro 1. Proyecciones de ingresos del Gobierno Central 2022-2026, en miles de millones de colones**

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Ingresos totales</b>	<b>7 341</b>	<b>7 443</b>	<b>7 914</b>	<b>8 411</b>	<b>8 986</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>7 334</b>	<b>7 435</b>	<b>7 906</b>	<b>8 402</b>	<b>8 977</b>
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>6 312</i>	<i>6 679</i>	<i>7 125</i>	<i>7 620</i>	<i>8 096</i>
Impuestos directos	2 745	2 927	3 096	3 317	3 515
Impuesto a los ingresos y utilidades	2 433	2 570	2 721	2 921	3 102
Impuesto a la propiedad	313	331	351	376	397
Otros impuestos directos	0	26	24	20	16
Impuestos indirectos	3 567	3 752	4 029	4 303	4 581
Impuesto al valor agregado	2 193	2 337	2 516	2 687	2 858
Impuesto selectivo de consumo	217	259	280	302	327
Impuesto único a los combustibles	530	566	610	649	687
Otros indirectos	626	590	623	664	709
Ingresos no tributarios	274	167	173	185	197
Transferencias	232	35	29	20	31
Contribuciones sociales	516	554	580	577	653
<b>Ingresos de capital</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 2. Proyecciones de ingresos del Gobierno Central 2022-2026,  
como porcentaje del PIB**

<b>Rubro</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
<b>Ingresos totales</b>	<b>16,6</b>	<b>16,0</b>	<b>16,0</b>	<b>16,0</b>	<b>16,0</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>16,6</b>	<b>16,0</b>	<b>15,9</b>	<b>15,9</b>	<b>16,0</b>
<i>Ingresos tributarios</i>	14,3	14,3	14,4	14,5	14,5
Impuestos directos	6,2	6,3	6,2	6,3	6,3
Impuesto a los ingresos y utilidades	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Impuesto a la propiedad	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Otros impuestos directos	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Impuestos indirectos</i>	8,1	8,1	8,1	8,2	8,2
Impuesto al valor agregado	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1
Impuesto selectivo de consumo	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Impuesto único a los combustibles	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Otros indirectos	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Ingresos no tributarios	0,6	0,4	0,3	0,4	0,4
Transferencias	0,5	0,1	0,1	0,0	0,1
Contribuciones sociales	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
<b>Ingresos de capital</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

**El gasto del Gobierno Central tuvo un importante crecimiento entre 2008 y 2021.** En 2009, las autoridades de turno apostaron por políticas contra-cíclicas permanentes, para contrarrestar los efectos económicos de la crisis financiera internacional. Esta decisión generó un incremento en el pago de remuneraciones por 1,3 p.p. del PIB entre 2008 y 2021, ajuste que está asociado a una mayor planilla estatal e incrementos salariales<sup>6</sup>. Por el lado de las transferencias corrientes, dirigidas en su mayoría a programas sociales, estas experimentaron una variación por 2,0 p.p. del PIB. El incremento del gasto y el estancamiento de la recaudación de impuestos se tradujo en un mayor déficit fiscal, y a su vez, en más deuda pública y pago de intereses, los cuales mostraron un crecimiento de 40 p.p. y 2,7 p.p. del PIB, respectivamente, durante el mismo periodo referencia.

**El crecimiento constante de la deuda del Gobierno Central ha significado que, casi 50% del presupuesto se destine al servicio de la deuda.** El Presupuesto de la República 2023 previó 47% del total a amortizaciones e intereses, mientras que transferencias corrientes y remuneraciones, representaron 23% del total cada uno. Rubros como adquisición de bienes y servicios, así como gasto de capital, fueron 7% del presupuesto para 2023.

<sup>6</sup> Política del percentil 50, mediante la cual se equiparó el salario de los funcionarios del Gobierno Central con el percentil 50 del Sector Público No Financiero.

**El sector fiscal costarricense se ha caracterizado por una falta de gobernanza, principalmente en temas de gasto público.** La ausencia de contenido presupuestario o fuentes de ingresos al momento de crear gasto, o financiar destinos específicos en función de la dinámica de ciertos impuestos o indicadores macroeconómicos, más la existencia de obligaciones ineludibles, minimizaron la capacidad del Ministerio de Hacienda para realizar una política fiscal eficiente de control de gasto. Con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se realizaron cambios normativos con el fin de mejorar el control y seguimiento del gasto, destacando la incorporación de la regla fiscal (la cual pone un techo al crecimiento del gasto), una menor rigidez para la asignación de recursos, la derogación de destinos específicos, además de nuevos lineamientos en materia salarial.

**Las estimaciones de mediano plazo para el gasto del Gobierno Central están alineadas a la regla fiscal.** Entre 2022 y 2026, la tasa de crecimiento anual promedio del gasto total sería 4,1% (ver cuadro 3), mientras que la del crecimiento nominal del PIB se calcula en 6,8%, lo que hace prever una disminución del gasto como porcentaje del PIB.

**Cuadro 3. Proyección del gasto del Gobierno Central, miles de millones de colones**

<b>Rubro</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
<b>Gasto total</b>	<b>8 458</b>	<b>9 087</b>	<b>9 400</b>	<b>9 628</b>	<b>9 905</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>7 847</b>	<b>8 244</b>	<b>8 448</b>	<b>8 615</b>	<b>8 795</b>
Remuneraciones	2 627	2 674	2 799	2 813	2 827
Transferencias corrientes	2 820	2 799	2 847	2 995	3 237
Pago de intereses	2 044	2 378	2 409	2 413	2 327
Bienes y servicios	356	394	394	394	405
<b>Gasto de capital</b>	<b>606</b>	<b>795</b>	<b>911</b>	<b>972</b>	<b>1 069</b>

Fuente: Fuente: Ministerio de Hacienda

**El gasto del Gobierno Central pasaría de 19,1% del PIB a 17,7% del PIB entre 2022 y 2026.** Esta tendencia a la baja de 1,4 p.p. del PIB, obedece a que la tasa de crecimiento permitida por la regla fiscal es menor al crecimiento proyectado para la economía costarricense. Mientras que el gasto corriente sin intereses pasaría de 13,1% a 11,6% del PIB en el periodo de referencia (disminución de 1,5 p.p. del PIB), el pago de intereses se reduciría de 4,6% del PIB a 4,2% del PIB (ver cuadro 4), gracias a la reducción de la deuda pública del Gobierno Central, consecuencia de mejores balances primarios.



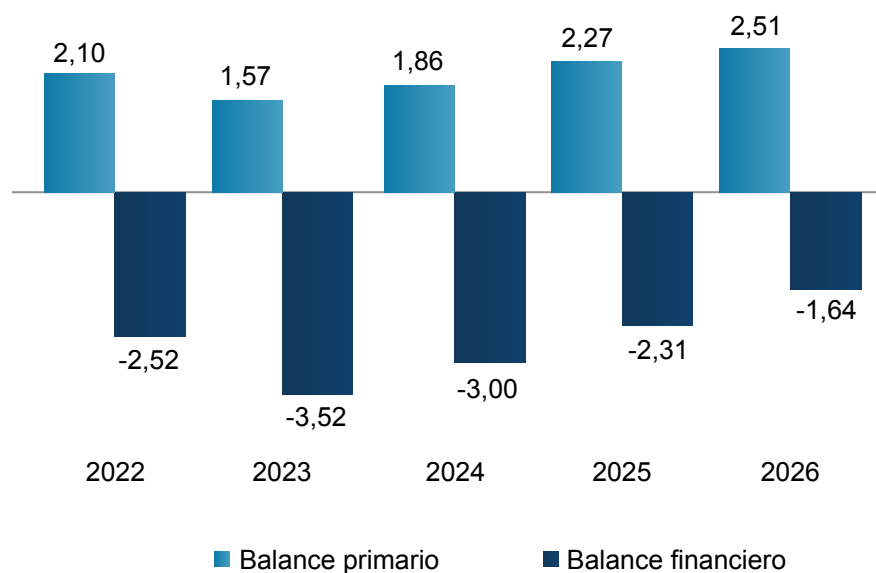
**Cuadro 4. Proyección del gasto del Gobierno Central,  
como porcentaje del PIB**

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Gasto total</b>	<b>19,11</b>	<b>19,50</b>	<b>18,96</b>	<b>18,28</b>	<b>17,69</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>17,73</b>	<b>17,69</b>	<b>17,04</b>	<b>16,35</b>	<b>15,70</b>
Remuneraciones	5,94	5,74	5,64	5,34	5,05
Transferencias corrientes	6,37	6,01	5,74	5,69	5,78
Pago de intereses	4,62	5,10	4,86	4,58	4,15
Bienes y servicios	0,80	0,84	0,79	0,75	0,72
<b>Gasto de capital</b>	<b>1,37</b>	<b>1,71</b>	<b>1,84</b>	<b>1,85</b>	<b>1,91</b>

Fuente: Fuente: Ministerio de Hacienda

**La dinámica de ingresos y gastos generará una mejora del balance primario y financiero para los siguientes cuatro años.** Los dos anteriores experimentarían una mejora de 0,4 y 0,9 p.p. del PIB entre 2022 y 2026, respectivamente (ver gráfico 2), lo que mejoraría la dinámica de la deuda pública del Gobierno Central, esto a su vez permitiría liberar recursos del pago de obligaciones financieras (como amortizaciones y pago de intereses) hacia actividades más sustantivas de mayor impacto económico y social.

**Gráfico 2. Balance primario del Gobierno Central,  
como porcentaje del PIB**

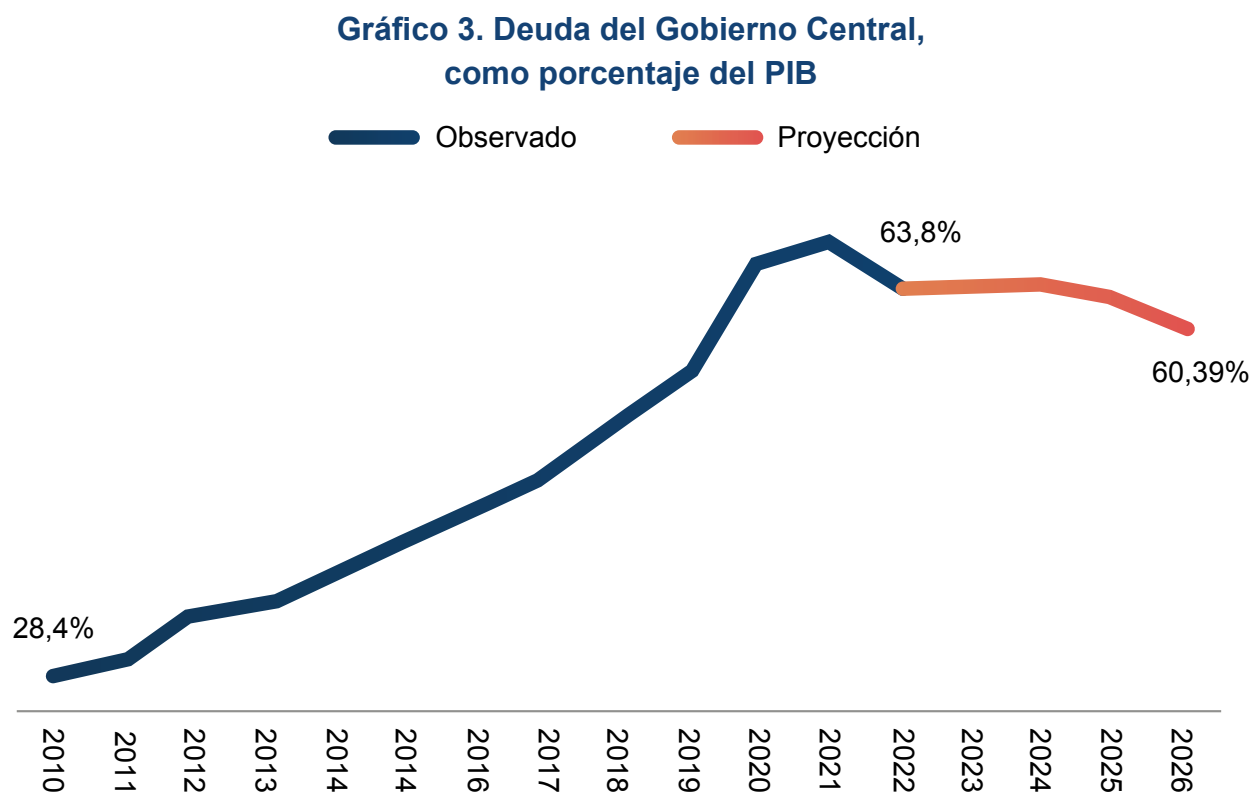


Fuente: Ministerio de Hacienda

## Proyecciones de deuda y necesidades brutas de financiamiento del Gobierno Central para el periodo 2022-2026

La deuda del Gobierno Central ha mostrado un importante crecimiento. Aunque esta tendencia se desaceleró en 2021 gracias al mejor comportamiento fiscal, el nuevo contexto geopolítico internacional exige ser cauto con las previsiones futuras. Posterior a la crisis financiera del 2009, la deuda pública aumentó 40 p.p. del PIB, debido a la rigidez del gasto, a un lento crecimiento económico y a una tendencia alcista en los intereses. En 2020 y 2021 la deuda creció 10 p.p. y 1 p.p. del PIB respectivamente, provocando que la deuda llegase en 2021 a 68,0% del PIB, donde la deuda interna y externa llegaron a representar 51% y 17% del PIB, respectivamente.

La proyección de deuda del Gobierno Central de mediano plazo tendría su punto de inflexión en 2022. La deuda pública llegó a 63,8% del PIB en 2022, para después mostrar una tendencia decreciente hasta alcanzar 60,4% del PIB en 2026 (ver gráfico 3).



Fuente: Fuente: Ministerio de Hacienda

Las necesidades de financiamiento para 2022 fueron en 7,9% del PIB. Las estimaciones sugieren una disminución de las necesidades por 1,6 p.p. del PIB entre 2023 y 2026, cuando estas llegarían a 7,9% del PIB (ver cuadro 5). En promedio, las necesidades serían financiadas con una combinación de 69% de fuentes internas y 31% externas.

**Cuadro 5. Necesidades brutas de financiamiento del Gobierno Central,  
como porcentaje del PIB**

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026
<b>I. Total Necesidades de Financiamiento (A+B+C)</b>	<b>7,9%</b>	<b>9,5%</b>	<b>9,4%</b>	<b>8,3%</b>	<b>7,9%</b>
A. Déficit del Gobierno Central	2,5%	3,5%	3,0%	2,3%	1,6%
B. Amortización Total	5,4%	6,0%	6,4%	6,0%	6,3%
C. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>II. Fuentes de Financiamiento(A+B+C)</b>	<b>7,9%</b>	<b>9,5%</b>	<b>9,4%</b>	<b>8,3%</b>	<b>7,9%</b>
A. Deuda Doméstica	6,8%	4,2%	6,2%	6,2%	7,2%
i. Títulos Valores	6,8%	4,2%	6,2%	6,2%	7,2%
ii. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
B. Deuda Externa	2,5%	6,0%	4,3%	3,2%	0,7%
i. Títulos Valores	0,0%	3,9%	1,2%	1,2%	0,0%
ii. Multilateral, Bilateral, y Otros	2,5%	2,1%	3,1%	2,0%	0,7%
C. Uso de activos y otros	-1,4%	-0,6%	-1,2%	-1,2%	0,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda

## 5. ESTRATEGIA FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2022-2026

**Para garantizar la sostenibilidad fiscal, es crítico contar con un plan de consolidación.** En términos cuantitativos, esta estrategia deberá buscar un ajuste que permita alcanzar un balance primario del Gobierno Central tal que, no sólo se detenga el crecimiento de la deuda pública, sino que, también, muestre una tendencia decreciente. Lo anterior generará las condiciones macroeconómicas propicias para un crecimiento económico sostenido e integral. Este plan se basará en tres pilares: (i) la contención y reducción del gasto público; (ii) una mayor equidad y eficiencia del sistema tributario; y (iii) una estrategia de financiamiento de largo plazo.

**El primer objetivo deberá dirigirse a la contención y reducción del gasto público, a la vez que se busca una mayor eficiencia del mismo.** Las propuestas de presupuestos ordinarios de la República a presentar ante la Asamblea Legislativa irán en estricto cumplimiento de la aplicación de la regla fiscal. De igual manera, el Poder Ejecutivo tiene a su disposición una serie de instrumentos legales en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que le permitirán tener una menor rigidez en el uso de recursos. Este proceso se complementará con acciones que permitan dotar de una mayor gobernabilidad, transparencia y trazabilidad al gasto público.

**El segundo objetivo es mejorar la gestión tributaria y aumentar la recaudación de impuestos mediante un sistema más equitativo y eficiente.** Se contempla una importante inversión en programas y equipamiento, además de la capacitación del personal para hacer más eficiente y efectiva la recaudación de impuestos, para de esta forma emprender una verdadera mejora de la equidad fiscal y disminuir el gasto tributario. Adicionalmente, se impulsará el desarrollo de nuevos instrumentos de control y fiscalización, la renovación de directrices y reglamentos para una ejecución más ágil de los tributos y procedimientos aplicables, además de la presentación de una nueva legislación en materia de imposición sobre la renta que favorezca la justicia del sistema tributario, a la vez que mejora su equidad horizontal y vertical.

**El tercer objetivo consiste en una ruta de financiamiento de largo plazo.** Hacienda buscará maximizar sus fuentes de financiamiento por medio de préstamos con organismos multilaterales y bilaterales, en virtud de que estos suelen tener un costo de financiamiento menor y mayores plazos de colocación. No obstante, dado que el financiamiento que pueden ofrecer estas instituciones es limitado, se realizarán emisiones de títulos de deuda en mercados internacionales, esto gracias a la reciente aprobación de la Ley 10332, denominada “Autorización para emitir títulos valores en el mercado internacional”. En paralelo, se explorarán otras opciones que permitan ampliar las fuentes de financiamiento del Gobierno Central y que agilicen los mecanismos actuales a disposición del Ministerio para la colocación de deuda interna y externa.

**Además de los anteriores, el proyecto Hacienda Digital será un eje transversal para el fortalecimiento de la estrategia de gestión fiscal.** En el área de ingresos, “Hacienda Digital” creará un hito en la gestión, control, fiscalización y recaudación de impuestos, al dotar de nuevos sistemas informáticos integrados al Ministerio, mejorando el servicio al contribuyente y el cumplimiento voluntario, al reducir tiempos de espera y facilitar el pago de impuestos, a la vez que mejora la transparencia y los controles fiscales, creando el ambiente ideal para el uso de herramientas de analítica de datos, que permitirá generar un control tributario casi en tiempo real. En lo referente al ámbito aduanero, “Hacienda Digital” permitirá que la gestión aduanera esté acorde con la normativa internacional, a la vez que permitirá tener un adecuado balance entre el control y la facilitación del comercio. En materia de gestión financiera, el Proyecto procurará ayudar en la asignación estratégica de recursos y el aumento de la eficiencia del gasto, buscando además un reforzamiento de la planificación y formulación presupuestaria, el desarrollo de planes operativos y estratégicos, entre otros. En cuanto al endeudamiento, “Hacienda Digital” buscará mejorar la gestión de la Caja Única, el manejo de la liquidez, la eficacia del endeudamiento e inversión pública, además de la integración de todos los registros presupuestarios, financieros y contables.

**Estas medidas permitirán reducir la incertidumbre y recuperar la confianza de consumidores, empresas e inversionistas internacionales.** Con estas medidas, se fortalece el consumo e inversión privada, y potencia el crecimiento económico. El mayor aporte que puede salir del

Ministerio de Hacienda al crecimiento económico es asegurar la estabilidad fiscal, con un uso de los recursos acorde a las condiciones económicas y permitir un financiamiento sano sin competir con el sector privado por estos recursos.

**La política fiscal para el quinquenio 2022-2026 deberá alcanzar la sostenibilidad fiscal en el menor tiempo posible.** A mediano plazo se deben generar las condiciones que permitan darle un giro al comportamiento creciente de la deuda del Gobierno Central. El Fondo Monetario Internacional (2021) señala que alcanzar un balance primario de 1% del PIB para 2023, sería suficiente para que la deuda del Gobierno Central alcance un máximo y empiece una trayectoria descendente a partir de este punto. Esta dinámica se traduciría en un mejoramiento de las condiciones macroeconómicas, un abaratamiento de recursos para financiamiento, en incentivos para la inversión pública y privada, en mayores oportunidades de empleo, y en un mejoramiento generalizado del bienestar de la población.

### ***i) Control, contención y eficiencia del gasto público***

**Hacienda hará una aplicación estricta de la regla fiscal.** La señal más clara de esta acción quedó plasmada en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República 2023. Este Proyecto, ahora Ley, incluyó medidas relacionadas con el congelamiento salarial, reducción en pago de horas extra, y otros incentivos salariales, además de ajustes de transferencias corrientes al amparo del artículo 15 del Capítulo II del Título IV de la Ley N°9.635, esto por cuanto la relación deuda a PIB del Gobierno Central supera 50%.

**El Ministerio realizará un monitoreo trimestral del cumplimiento de la ejecución presupuestaria.** La Dirección General de Presupuesto Nacional y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria realizarán y presentarán informes trimestrales sobre la evolución del gasto corriente o gasto total presupuestario de las entidades del Sector Público No Financiero, esto como parte del control de la normativa fiscal.

**En esta línea, también se presentará un Informe final de cumplimiento presupuestario de la regla fiscal.** El Ministerio de Hacienda entregará a la Contraloría General de la República el informe final de cumplimiento, según lo establecido en el artículo 21 del Título IV de la Ley N°9.635, con copia a la Presidencia de la República y la respectiva publicación en la página web del Ministerio.

**En marzo de 2023 se dará la implementación de la Ley de Marco de Empleo Público la cual dará mayor orden a las remuneraciones del sector público.** Esta Ley da mayor gobernanza y administración a la planilla pública, disminuyendo la complejidad de su manejo, a la vez que simplifica y mejora la transmisión de las políticas públicas salariales.

**Similarmente, el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública creará reglas comunes para el manejo de la inversión pública.** Esta iniciativa, a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, buscará implementar un modelo de gobernanza multinivel que definirá la estructura, modelo de toma de decisiones, declaratoria de viabilidad, metodología para las distintas fases del ciclo de vida del proyecto y la definición de los roles institucionales de diferentes entes públicos.

**Adicionalmente, se realizarán diferentes acciones que buscarán fortalecer la transparencia, seguimiento y credibilidad fiscal de Hacienda.** Se extenderá el uso del Marco Fiscal de Mediano Plazo como un instrumento para determinar las metas fiscales de mediano plazo (recaudación proyectada y tasas máximas de crecimiento al gasto público), que conduzcan a la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central. En paralelo, se buscará reactivar, de manera regular, las sesiones del Consejo Fiscal Independiente.

**También se generarán otras acciones para robustecer el control presupuestario.** A fin de mejorar el seguimiento y transparencia del Presupuesto Nacional se introducirán marcadores funcionales relacionados con cambio climático y enfoque de género, los cuales ayudarán a determinar con exactitud el presupuesto destinado a ambos fines. En el caso de los primeros, ya se cuenta con una nueva clasificación presupuestaria que será utilizada por primera vez en el presupuesto del 2024. Por el lado de los segundos, Hacienda estará recibiendo, junto a otras instituciones del sector público costarricense, una asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional con la mira de incorporar estos marcadores dentro de la propuesta de Presupuesto Ordinario de la República del 2024.

**Se continuarán los esfuerzos en compras públicas para aumentar su eficiencia y transparencia.** En mayo del 2021 se dio la aprobación de la Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, la cual busca dar mayor rapidez, ordenamiento y transparencia a los procesos de contratación pública. El reglamento de esta Ley ya se encuentra en funcionamiento desde finales del 2022. En paralelo, y a la luz del Servicio Ampliado con el Fondo, se cumplió a tiempo con el compromiso, a diciembre del 2022, de que todas las empresas públicas utilizaran el Sistema de Compras Públicas (SICOP), sin excepción, limitando el uso de excepciones para compras públicas directas y, gradualmente, eliminando regulaciones que permiten el resguardo de información confidencial.

**En cuanto a la deuda del Estado con la seguridad social, el Ministerio de Hacienda mantiene una posición firme en el proceso de conciliación.** Sin lugar a dudas, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) ha sido y será, una institución clave para el desarrollo social, económico e institucional del país. Así, este Ministerio velará por defender y financiar responsablemente la seguridad social. Sin embargo, Hacienda también cumplirá con sus obligaciones como rector del Sistema de

Administración Financiera<sup>7</sup>. Esta cartera ministerial insistirá para que se dé una sistematización en el proceso de revisión de los cobros realizados por la CCSS, con el fin de generar un “Visado de Gasto”. Adicionalmente, a futuro es crítico plantear las reformas legales pertinentes para que el financiamiento a la CCSS por parte del Estado sea acorde con las posibilidades reales de este.

## *ii) Hacia una gestión tributaria y aduanera efectiva y eficiente*

**El bienestar de la población depende en gran medida de la capacidad del Estado para proveer servicios públicos.** La posibilidad del Estado de brindar a los ciudadanos los servicios públicos que estos requieren está en función de los recursos con que se cuente para su financiamiento, para lo cual la recaudación tributaria juega un rol crucial. En Costa Rica, el deber de contribuir con las cargas públicas se desprende de la propia Constitución Política, por ser este el principal mecanismo para el financiamiento de los gastos del Estado. Por tanto, desde el área de ingresos se establecerán acciones enfocadas en que la gestión de los tributos se realice de manera efectiva y eficiente, mediante la adopción de diversas medidas de control tributario y aduanero que inciden en el procedimiento de fiscalización, cumplimiento voluntario a través de arreglos de pago y en el incremento de la recaudación tributaria, a la vez que se implementan herramientas más robustas para prevenir y luchar contra el fraude tributario y el contrabando.

**En el ámbito tributario, se implementarán acciones administrativas y se promoverán ajustes normativos.** Como parte de las acciones administrativas, la Dirección General de Tributación estableció un Plan de Mejora del Cumplimiento (PMC), el cual se constituye no sólo en el derrotero en materia de cumplimiento voluntario, sino también en el medio para la definición de actuaciones de control tributario precisas y efectivas, basadas en un modelo de gestión de riesgos de cumplimiento, así como en la explotación de la información contenida en los comprobantes electrónicos. Asimismo, se implementará una estrategia especial para los grandes contribuyentes nacionales y para aquellos asuntos que involucren aspectos de fiscalidad internacional, así como para hacer más efectivas las gestiones de cobro en vía administrativa y judicial. En términos normativos, se promoverán las reformas requeridas para simplificar los procedimientos vigentes para el cumplimiento y verificación de las obligaciones tributarias, así como para fortalecer las potestades de la Administración Tributaria en la lucha contra el fraude.

---

<sup>7</sup> Artículo 27 e inciso c) del Artículo 28 de la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

**El Plan de Mejora del Cumplimiento contiene acciones para mejorar el servicio al contribuyente y facilitar el cumplimiento tributario.** Este plan es una herramienta anual en la que se identifican, valoran y priorizan los riesgos de incumplimiento, para determinar las estrategias adecuadas para mitigarlos. Para identificar los riesgos de incumplimiento tributario, realizar su valoración y definir las estrategias a implementar, se utilizará el análisis cuantitativo y el conocimiento experto de la Administración Tributaria. A partir del uso de aplicativos informáticos y algoritmos de cálculo, se identifican los riesgos de incumplimiento, determinándose la probabilidad de incumplimiento de un contribuyente según sus características, así como los mecanismos de atención y control a aplicar según la gravedad de la falta.

**En paralelo, se explotará la información proveniente de comprobantes electrónicos.** Se explotarán los datos contenidos en los comprobantes electrónicos por medio del uso de una herramienta tecnológica diseñada por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en colaboración con Microsoft, lo que permitirá la identificación de operaciones sospechosas o fraudulentas a través del análisis avanzado de datos y del uso de inteligencia artificial. Este proceso permitirá mejorar la identificación de riesgos y la precisión y efectividad de las actuaciones de control tributario, incluida la fiscalización de los tributos. Adicionalmente, con el objeto de implementar el prellenado de auxiliares de compras y ventas y de declaraciones de autoliquidación de impuestos, en sectores específicos de la economía, la Dirección General de Tributación estará actualizando la estructura de los comprobantes electrónicos, pasando a una nueva versión 4.4.

**Se continuará con acciones focalizadas en los grandes contribuyentes nacionales.** Teniendo en cuenta que los grandes contribuyentes nacionales representan alrededor del 65% del total de la recaudación tributaria y dado que el padrón se incrementó de 460 a 1000 grandes contribuyentes en el 2021, se ha reforzado el personal encargado de las labores de gestión y recaudación tributaria, a la vez que se continúa trabajando en el fortalecimiento de las actuaciones fiscalizadoras, mediante programas como el de Inspectores Fiscales sin Fronteras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a través del uso de información de trascendencia tributaria en poder de autoridades tributarias de otros países con los que se tiene una relación de intercambio de información. Además, en el 2023 se aplicarán por primera vez las fichas de riesgo diseñadas exclusivamente para identificar los riesgos de incumplimiento en este segmento de contribuyentes, lo que conllevará a actuaciones de control más precisas y efectivas.

**Se adoptará un plan piloto para optimizar las acciones de cobro de las deudas tributarias en vía administrativa y judicial.** Este plan, desarrollado en conjunto con la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, busca realizar una asignación más eficiente de la cartera de cobro proveniente de las actuaciones de control, incorporando elementos que permitan identificar la probabilidad de recuperar el adeudo, para así incrementar la recaudación efectiva producto de la gestión cobratoria, reducir la incobrabilidad y disminuir el costo y desgaste



que se genera al destinar recursos a procesos judiciales con una muy alta probabilidad de no ser recuperados. Lo anterior conlleva a la elaboración de estadísticas e indicadores enfocados en analizar el estado de la cartera de forma periódica.

**Se promoverá la reforma del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT), reglamentos y demás instrumentos normativos.** La introducción de ajustes a las normas comprendidas en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios es fundamental para que las actuaciones de la Administración Tributaria sean más efectivas y tengan un impacto en la lucha contra la evasión fiscal. La reforma propuesta comprende cuatro ámbitos: i) ampliación del régimen de responsabilidad tributaria, de modo que las deudas tributarias puedan ser cobradas no solo al contribuyente, sino también a quienes figuren como responsables solidarios o subsidiarios; ii) simplificación de los procedimientos de control tributario, con el fin de que las actuaciones fiscalizadoras, principal mecanismo para detectar casos de elusión, evasión y fraude fiscal, sean más eficientes y efectivas, lo que incluye el ajuste de las normas que regulan el cómputo de la prescripción y las facultades con que cuenta la Administración Tributaria, a la cual se permitiría adoptar medidas cautelares para asegurar el resultado del procedimiento de control; iii) ajuste de las sanciones aplicables a los contribuyentes que cometen infracciones administrativas, para que estas sean impuestas efectivamente por la Administración Tributaria y cumplan con su fin disuasorio; y iv) modificación de las reglas aplicables a las facilidades de pago e incorporación de facultades adicionales y de un nuevo procedimiento de cobro ejecutivo para la recuperación oportuna de las deudas tributarias en vía administrativa, sin necesidad de acudir al proceso de cobro judicial.

**En el ámbito aduanero, se adoptarán medidas para verificar el cumplimiento con las obligaciones tributarias aduaneras, sin obstaculizar el comercio internacional.** Como parte de las medidas administrativas que estará implementando el Servicio Nacional de Aduanas, destaca la implementación de una nueva forma de declarar y registrar el ingreso de las mercancías en los depósitos fiscales, pasando de declarar bultos a contabilizar el ingreso de unidades de mercancías. Además, se estará replanteando la estrategia de riesgo, iniciando con la revisión de las reglas de riesgo a partir de las cuales se determina si procede la verificación inmediata de las mercancías y si ésta será documental o física, así como las actuaciones de revisión posterior. En cuanto a la labor de fiscalización, esta se enfocará en la revisión de las declaraciones aduaneras, independientemente del canal asignado en el despacho, así como en el incremento de las auditorías a empresas catalogadas como grandes y medianas importadoras, para así verificar el cumplimiento pleno de la obligación aduanera.

**Para lograr un control más efectivo, se pondrá en marcha el proyecto de Sistemas de Inspección No Intrusiva (SINI).** El proyecto SINI consiste en un conjunto de componentes tecnológicos no intrusivos, correspondientes a escáneres, cámaras OCR, básculas, RFID-GPS o marchamos de seguridad, continuar con el uso del sistema electrónico de la OMA denominado Cargo Targeting System, marchamo electrónico y Centro de Inspección Remoto, los cuales, junto con un modelo de gestión de riesgos, coadyuvarán a que el control aduanero sea más eficiente y efectivo. En lo referente a los escáneres, el Ministerio de Hacienda se encuentra trabajando con otras instituciones gubernamentales y con RACSA para que esta última se encargue de la instalación y operación de los equipos en los principales puertos y puestos fronterizos del país. Bajo este planteamiento, al finalizar el segundo semestre de 2023, se contará con al menos un escáner en Paso Canoas, además del escáner que ya está en operación en APM Terminals. Con el escaneo se atacará el fraude basado en la no declaración de la mercancía que realmente viene en los contenedores, ya sea porque directamente no se declara la mercancía, o porque se declara una mercancía en lugar de otra. Adicionalmente, con los otros elementos del proyecto SINI se asegurará el control de la cadena logística, que implica el traslado de las mercancías desde el ingreso al país hasta la nacionalización.

**Se continuará tomando acciones para limitar la discrecionalidad administrativa en la esfera aduanera, como medida fundamental para evitar la corrupción.** Con el objeto de prevenir la corrupción de los funcionarios aduaneros, la Dirección General de Aduanas ha tomado medidas tanto preventivas como correctivas, incluyendo la disminución de la revisión física a menos de un 5% del total de las mercancías de importación que tramitan las aduanas y la implementación de un nuevo procedimiento para la supervisión del aforo de estas. En adelante, se continuarán aplicando estas medidas y, en paralelo, se tomarán otras para asegurar la aplicación uniforme de la normativa aplicable, como lo son los Tratados de Libre Comercio suscritos por el país. Además, se realizará la rotación periódica del personal operativo que labora en los puestos aduaneros y sobre los que pesen denuncias de corrupción y se seguirán atendiendo las denuncias que sean interpuestas.

**Desde la perspectiva normativa, se priorizará la implementación del CAUCA IV y RECAUCA IV.** La implementación plena del CAUCA IV y RECAUCA IV será posible a partir de la promulgación y entrada en vigencia de la nueva versión del Reglamento a la Ley General de Aduanas, que será complementado con el cambio en la estructura organizacional del Servicio Nacional de Aduanas. Estos nuevos instrumentos permitirán al país utilizar el mismo marco normativo centroamericano, dejando atrás el rezago jurídico experimentando en los últimos años. En línea con ello, la Dirección General de Aduanas establecerá procedimientos comunes en materia aduanera, simplificando trámites para el comercio y fortaleciendo las gestiones de control, a la vez que se genera una mayor transparencia en las gestiones y se agilizan los procesos de recepción, transporte y despacho de mercancías, incluyendo, entre otros, la tramitación de las declaraciones anticipadas y la posibilidad de cancelar las obligaciones tributarias aduaneras con saldos a favor generados ante el pago de otros impuestos.

**En paralelo, se fortalecerán las acciones de lucha contra el fraude tributario y el contrabando.**

Tanto el fenómeno del fraude tributario como el del contrabando son delitos relativos a infracciones fiscales graves, las cuales son sancionadas con penas de prisión. El fraude tributario se configura cuando se defraude a la Hacienda Pública con el propósito de obtener un beneficio patrimonial, mediante la evasión del pago de tributos. Por su parte, se considera contrabando la introducción o extracción de mercancías del país eludiendo el control aduanero, así como su transporte, almacenamiento, adquisición, transmisión, destrucción o transformación, y la evasión del pago de tributos a través de la simulación de hechos falsos, deformación u ocultamiento de hechos verdaderos. Dado el perjuicio que estas actuaciones delictivas ocasionan a la Hacienda Pública y al financiamiento de las cargas públicas, se desarrollarán planes de control concretos por parte de las autoridades competentes, para así asegurar la detección de estos delitos y su denuncia oportuna ante las autoridades judiciales.

**Para la identificación de casos de fraude tributario, se deberá especializar y fortalecer el control intensivo.**

En general, la detección de supuestos en los que se ha cometido el delito de fraude tributario se da como producto de una actuación fiscalizadora por parte de la Administración Tributaria, en la que se identifican hallazgos que apuntan a que el contribuyente ha empleado negocios jurídicos anómalos y estrategias de fraude complejo para evadir el pago de impuestos, con el fin de obtener un beneficio patrimonial. Para arribar a este tipo de conclusiones derivadas de un procedimiento de control intensivo, así como para la atención de denuncias sobre casos en los que podría estarse defraudando al Fisco, se requiere de un equipo experto en labores de auditoría y con conocimientos especializados en materia de fraude, por lo que se estará conformando un grupo especial de fiscalizadores que estarán dedicados a esta labor y a la formulación y seguimiento de las denuncias presentadas ante el Ministerio Público para su investigación.

**La lucha contra el contrabando se llevará a cabo mediante actuaciones de control a cargo de las autoridades aduaneras y operativos en el mercado local.**

El contrabando se debe atacar en dos vías: la primera, evitando que ingresen al país mercancías de contrabando y la segunda, atacando la comercialización de estos productos en el mercado local. En cuanto al contrabando relacionado con el ingreso de mercancías por las aduanas, que se da cuando se declaran mercancías distintas a la que realmente traen o por alteración de los elementos técnicos que configuran la obligación tributaria aduanera, se utilizarán los procedimientos técnicos operativos, la estrategia de riesgo y de fiscalización para su identificación y envío al Ministerio Público, en caso de que proceda. Para atacar el contrabando de productos que ingresan al país burlando los pasos fronterizos, la Policía de Control Fiscal (PCF) continuará fortaleciendo su propia gestión de inteligencia e investigación y realizando la coordinación interinstitucional requerida para llevar a cabo operativos efectivos en carretera en puntos próximos a las fronteras, así como en establecimientos comerciales y demás sitios de interés.

### ***iii) Hacia un sistema tributario más progresivo y justo***

**Además de las medidas administrativas y normativas para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión tributaria, se promoverán cambios estructurales al sistema tributario vigente.**

Mediante una revisión integral y constante de los distintos tributos que conforman el sistema tributario costarricense, se han identificado espacios de mejora que permitirían no solo que este sea más progresivo y equitativo, sino también más simple, como lo es el caso del sistema de imposición sobre la renta, los impuestos selectivos de consumo y el impuesto sobre la propiedad de vehículos.

**Desde el Ministerio de Hacienda, se impulsará mejorar la progresividad, justicia y equidad del sistema de imposición sobre la renta.**

A diferencia del sistema actual, en que una misma persona puede estar gravada con diversos impuestos según sea el tipo de rendimiento que obtenga, con el esquema de renta global se integrarán las rentas del contribuyente en una sola base, independientemente de su fuente productora, a la que se aplicará una tarifa progresiva, dependiendo de su capacidad económica, poniéndose fin a las diferencias en la imposición sobre la renta por los orígenes de las rentas percibidas por los contribuyentes. Para las personas físicas, esta propuesta buscará unificar los ingresos provenientes del desarrollo de actividades dependientes (asalariados) e independientes (personas físicas con actividad lucrativa). Así, se buscará mejorar la equidad horizontal (individuos con un mismo nivel de ingresos pagarían el mismo monto de impuestos) y vertical (a mayor nivel de ingresos, porcentualmente mayor el pago de impuestos) del sistema tributario. En cuanto a las rentas pasivas (dividendos, intereses, ganancias de capital y rendimientos similares), se propondrá que sean gravadas tanto aquellas de fuente costarricense, como las generadas en el extranjero, las cuales formarían parte de una base especial, estableciéndose en su lugar un tipo proporcional del 15% sobre ellas.

**Con el fin de simplificar la estructura tributaria, se realizará una revisión integral de los impuestos selectivos de consumo.**

Los impuestos selectivos de consumo son una serie de impuestos específicos que gravan el consumo de ciertos bienes, ya sea en su importación o comercialización en el mercado local. En virtud de que la legislación que dispuso el cobro del tributo data de 1972, se realizará una revisión detallada de los productos gravados con este impuesto y de los tipos impositivos aplicables, para identificar si existe espacio para su reforma y así simplificar el esquema tributario actual, eliminando a su vez portillos para la elusión y evasión fiscal.

**Se actualizará y se brindará mayor seguridad jurídica en el cobro del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores y bienes muebles similares.**

Dado lo acontecido en el 2022, cuando la inflación observada influyó en la apreciación de varias clases de vehículos, en contra de la lógica de que un bien debería disminuir su valor en el tiempo, se impulsará una reforma integral al impuesto a la propiedad de vehículos. Esta iniciativa buscará dar mayor seguridad jurídica

al contribuyente sobre los parámetros utilizados por la Administración Tributaria para el cálculo de este impuesto patrimonial, incluyendo el establecimiento del valor a partir del cual se calculará anualmente dicho tributo. La propuesta establecerá tablas de depreciación definidas, las cuales dependerán de la antigüedad del vehículo correspondiente, lo que permitirá que la determinación del impuesto sea más transparente y ajustada a la realidad del mercado. Asimismo, dado que la norma vigente data de 1987, es necesaria la actualización del tratamiento fiscal de las motocicletas y otros vehículos que no han sido actualizados en más de 30 años.

**En la misma línea, se buscará incrementar la carga tributaria mediante la reducción del gasto tributario.** Actualmente, el Ministerio se encuentra en el desarrollo de una metodología que permita realizar una evaluación costo-beneficio de las exoneraciones vigentes. Con este análisis se determinará y priorizará aquellas que efectivamente tengan un impacto social y económico significativo, a fin de darles continuidad. Aquellas que no lo tengan, serán sujeto de una evaluación cualitativa sobre su validez. Asimismo, se estará promulgando el Reglamento a la Ley 10.286, denominada “Ley de regímenes de exenciones del pago de tributos, su otorgamiento y control sobre uso y destino”, lo que permitirá finalizar la primera revisión de exoneraciones vigentes e incluirlas en el proyecto de ley relacionado con su modificación o eliminación. En dicho reglamento se definirá, procedimentalmente, la aplicación de mejoras en el otorgamiento de exenciones para simplificarlas y se establecerán las reglas para aplicar el nuevo régimen sancionador para el mal uso y destino de las exoneraciones.

**Finalmente, se fortalecerán las capacidades en política fiscal para mantener el sistema en constante actualización, tomando en cuenta la progresividad e impacto ambiental.** La demanda de estimaciones y estudios económicos es cada vez mayor, lo que representa un gran reto para asumir con liderazgo y solidez técnica la política fiscal y desarrollo normativo. Estos requerimientos se buscarán atender mediante asistencias técnicas con organismos internacionales, para así fortalecer las capacidades para la realización de estimaciones, proyecciones, análisis estadístico, estudios económico-tributarios y desarrollo normativo, orientado a diseñar leyes tributarias de primer nivel y dar acompañamiento técnico en su tramitación tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo.

#### ***iv) Fortalecimiento del plan de financiamiento***

**El tercer eje será trazar una ruta de financiamiento de largo plazo.** Hacienda maximizará sus fuentes de financiamiento mediante préstamos en organismos multilaterales y bilaterales, en virtud de que estos suelen tener un costo de financiamiento menor y tener mayores plazos de colocación. Para el período 2022-2023, se continuarán impulsando alternativas de financiamiento de esta naturaleza, dentro de las cuales están:

## Cuadro 6. Plan de financiamiento para apoyo presupuestario y mitigación de los efectos por COVID- 19 para aprobar en 2023-2024

Organismo	2023 (millones de USD)	2024 (millones de USD)	Estado actual
AFD – II Programa Apoyo al Plan de Descarbonización 1/	107		Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley 23502. Contrato de Préstamo suscrito el 04/10/2022.
BID – II Programa Apoyo al Plan de Descarbonización	300		Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley 23502. Contrato de Préstamo suscrito el 04/10/2022.
FMI - Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (RSF) 2/		710	Sobre el que se refiere este Proyecto de Ley.
BCIE – Segunda Operación de Políticas de Consolidación Fiscal, Mitigación Económica y Social del COVID 19 y Descarbonización (OPD II)		290	En proceso de completar aprobaciones institucionales para suscribir el contrato de préstamo.
BIRF – Programa de Apoyo Presupuestario basado en Políticas de Desarrollo para la Gestión Fiscal y de Descarbonización (DPL)		500	En proceso de completar aprobaciones institucionales y negociación del crédito.
Gobierno de Canadá - Programa de Apoyo Presupuestario basado en Políticas de Desarrollo para la Gestión Fiscal y de Descarbonización (DPL) 3/		89	En proceso de completar aprobaciones institucionales y negociación del crédito.
AFD – Programa de Apoyo Presupuestario 1/		107	En proceso de estructuración.
BID – Programa de Apoyo Presupuestario		200	En proceso de estructuración.

1/ El monto del empréstito es de 100 millones de Euros o su equivalente en dólares, siendo que al 31 de diciembre del 2022 el monto en dólares equivale a USD 107 millones.

2/ El monto del financiamiento es de 554,1 millones DEG (aproximadamente USD 710 millones) y se estima desembolsar entre el año 2023 y 2024.

3/ El monto del financiamiento es de hasta CAD\$120 millones, siendo que al 31 de diciembre del 2022 el monto en dólares equivale a USD 89 millones.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

No obstante, dado que el financiamiento que pueden ofrecer estas instituciones es limitado, se realizará una emisión de títulos valores en el mercado internacional, gracias a la autorización recibida en diciembre del 2022 por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, por montos mayores y por más años, de acuerdo con la última autorización. También se explorarán otras opciones que permitan ampliar las fuentes de financiamiento del Gobierno Central y que agilicen los mecanismos actuales a disposición del Ministerio para la colocación de deuda interna y externa.

**El Ministerio de Hacienda generará un Proyecto de Ley para el Fortalecimiento de la gestión de la Deuda Pública.** Esta propuesta permitirá ordenar y estandarizar conceptos, potestades, obligaciones y prácticas mínimas de gestión adecuada y sostenible de la deuda pública para todo el Sector Público, sin perder de vista las características propias de la operativa de cada sector institucional. Lo anterior permitirá: (i) ordenar y aclarar los vicios detectados y contribuir a la consecución de finanzas públicas más integradas, (ii) fortalecer la gestión del endeudamiento público, facilitando a los gestores de deuda pública criterios técnicos para la toma de decisiones, (iii) reforzar el monitoreo y anticipación de riesgos que, antes situaciones de alta vulnerabilidad,

minimizarían su impacto e (iv) incorporar los principios de transparencia y rendición de cuentas brindará mayor confianza en la gestión de endeudamiento, así como de mayor oportunidad de estadísticas e información. En línea con lo anterior y a las mejores prácticas internacionales, se impulsará la creación de una Oficina de Gestión de Deuda Pública, lo que conllevaría a una gestión integral de la deuda pública, para lo cual será necesaria modificar una serie de artículos de la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

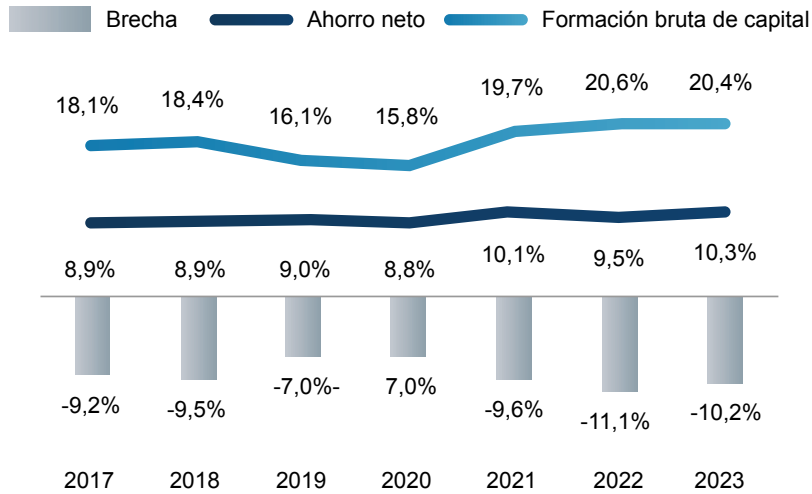
**En cuanto a la planificación y transparencia, se monitorearán y valorarán periódicamente las contingencias fiscales.** Se identificarán, valorarán y evaluarán los riesgos fiscales que puedan surgir en los cuatro años siguientes a la valoración. El Ministerio publicará un informe de estos riesgos, incluyendo los planes de mitigación.

**Para mejorar la gestión de la deuda, se continuará con el funcionamiento del Comité de Activos y Pasivos.** Este se encargará de coordinar, articular y monitorear las acciones de mejora de la gestión de deuda, flujo de caja y programación financiera del presupuesto.

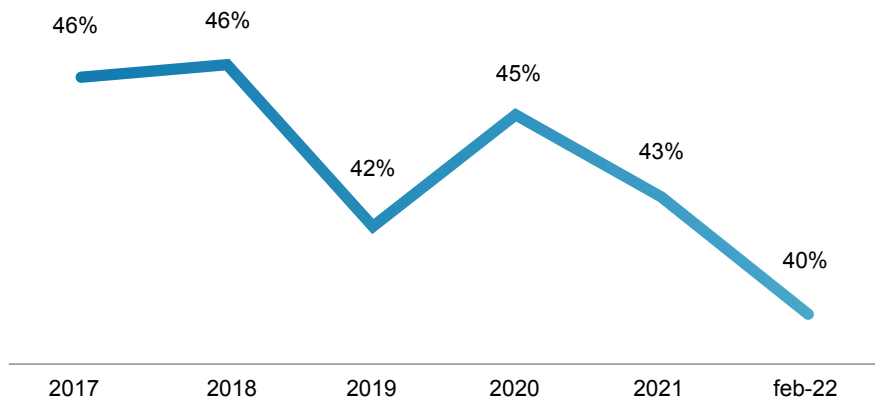
**A fin de minimizar el impacto del riesgo de refinanciamiento, se presentará un plan de canje de deuda interna.** Los canjes de deuda son un mecanismo de gestión de pasivos, en el cual el emisor (Hacienda), ofrece a los inversionistas tenedores de los títulos en circulación en el mercado, una sustitución por nuevos títulos en nuevas condiciones financieras. Esta acción ayudará a reducir el riesgo de refinanciamiento de la deuda interna del Gobierno Central en fechas focales de vencimientos, mediante el intercambio de series próximas a vencer con otras a mayor plazo, contribuyendo a suavizar y alargar el perfil de vencimientos de la deuda interna, estimular las emisiones de bonos de referencia y contribuir con la generación de liquidez de estos.

**Las características del mercado local exigen tomar medidas urgentes a fin de cubrir las necesidades de financiamiento de manera financieramente responsable.** La limitada capacidad de ahorro de la economía costarricense (ver gráfico 4), más el pobre comportamiento del crédito al sector privado (ver gráfico 5), junto al reducido tamaño del sector financiero costarricense (ver gráfico 6), han generado que la deuda costarricense tenga un elevado costo de financiamiento, relativo de la deuda y a su tamaño (ver gráfico 7). Para el Ministerio de Hacienda es urgente buscar alternativas de financiamiento al mercado local que permitan satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Central a fin de evitar mayores presiones en tasas de interés, para así mitigar los efectos que estas podría provocar en la inversión privada, la generación de empleo y las cuotas de préstamos que pagan los ciudadanos. Así, desde Hacienda se impulsarán activamente iniciativas que permitan: (a) aumentar la presencia, en el mercado local de deuda, de inversionistas extranjeros (Ley 10.335, Promoción y Apertura del Mercado de Deuda Pública Interna Costarricense) y (b) la autorización para la emisión de deuda en mercados internacionales (Ley 10.332, Autorización para emitir títulos valores en el mercado internacional). En complemento a lo anterior, se buscará realizar una reforma constitucional que permita agilizar los mecanismos a disposición del Ministerio de Hacienda para la emisión de deuda en mercados internacionales.

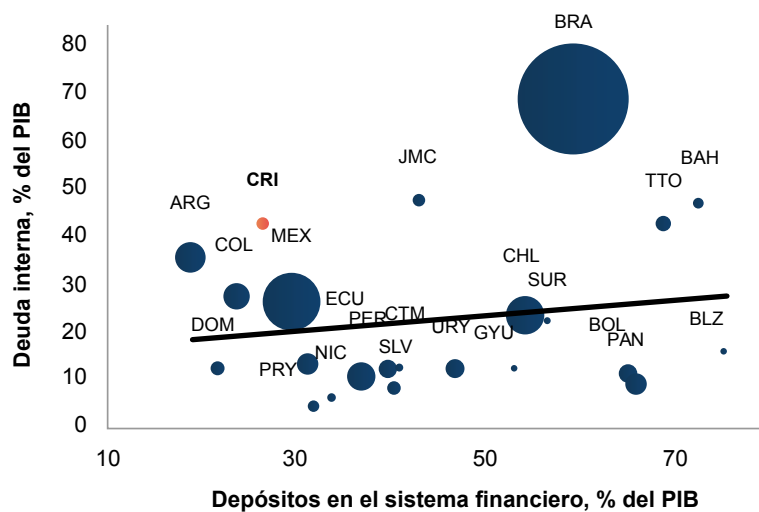
**Gráfico 4. Ahorro neto y formación bruta de capital fijo, % del PIB**



**Gráfico 5. Crédito al sector privado, % del PIB**



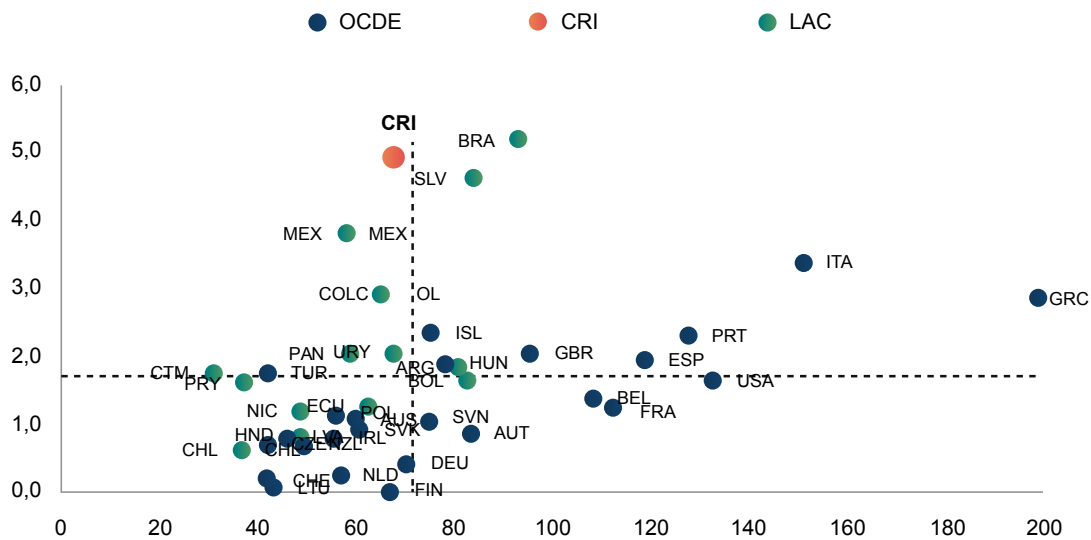
**Gráfico 6. Tamaño del sector financiero y la deuda interna, % del PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda con datos del Banco Central de Costa Rica, Banco Mundial y Debt Latin America Group del Banco Interamericano de Desarrollo.



**Gráfico 7. Comparación del costo de la deuda pública y su tamaño en 2021, % del PIB**



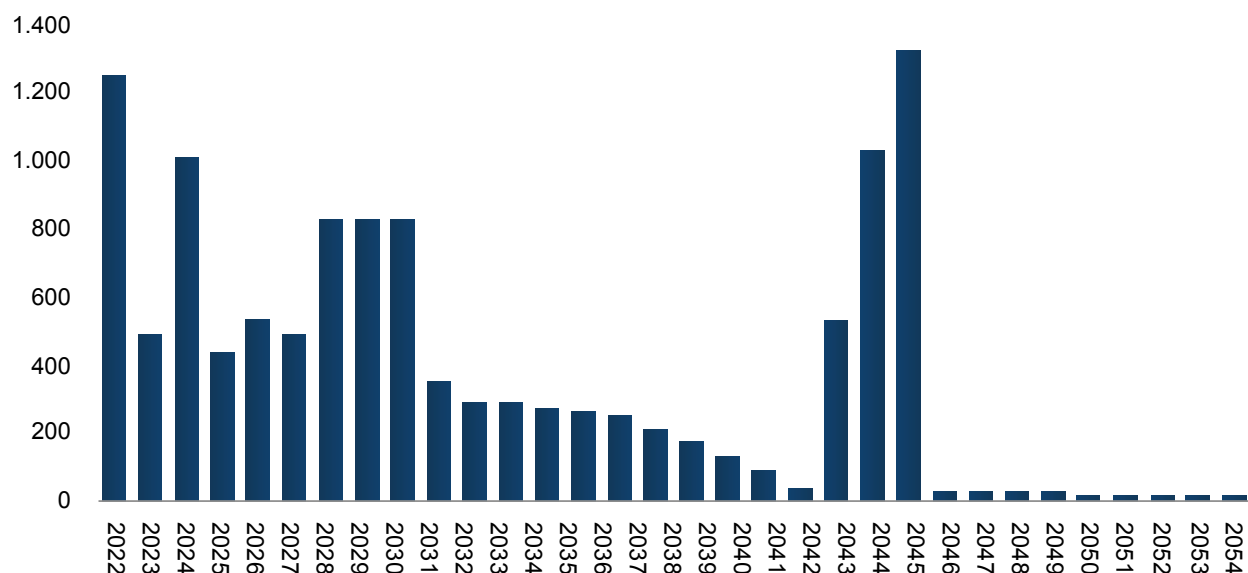
Fuente: Ministerio de Hacienda con datos del Fondo Monetario Internacional.

**En los siguientes años existe una importante concentración de pagos por servicio de la deuda.** Estas altas concentraciones se ubican entre 2023 y 2026 (ver gráfico 8). Sin acceso a fuentes de financiamiento externas adicionales, las necesidades brutas de financiamiento para 2022 y 2023 llegarían hasta 10,0% y 10,5% del PIB, respectivamente.

**La Estrategia de Deuda de Mediano Plazo 2022-2027, muestra como las necesidades de financiamiento son cubiertas en su mayoría gracias al mercado local.** Entre 2018 y 2021 estos requerimientos representaron, en promedio, 12,1% del PIB, de los cuales, 10,0% p.p. del PIB se financiaron localmente. Esto representa un riesgo de deuda importante, dada la competencia por recursos internos entre Hacienda y el sector privado, aunado al limitado ahorro nacional y del tamaño del sistema financiero para absorber la deuda interna pública. Esta situación generara una presión al alza en las tasas de interés locales, encareciendo el costo del financiamiento, e impactando el pago de intereses, generando una mayor rigidez en el presupuesto de la República.

**Se impulsará la venta de activos del Estado como mecanismo para generar ingresos adicionales a la Hacienda Pública para amortizar la deuda del Gobierno Central.** La propuesta de venta de activos significaría la venta del Banco de Costa Rica, a fin de utilizar estos recursos al pago del servicio de la deuda. Lo anterior tendría una serie de efectos positivos, por ejemplo, al reducirse el pago de intereses se liberarían recursos que se redirigirían hacia actividades más sustantivas, además, al disminuir el tamaño de la deuda, se podría generar un mayor espacio en el gasto dadas las condiciones de la regla fiscal. Para este propósito, sería necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa, por lo que el Poder Ejecutivo, estará presentando un proyecto en esta dirección.

**Gráfico 8. Perfil de vencimientos de deuda contratada en dólares a febrero del 2023, en millones de dólares**



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

**Para Hacienda es vital contar con la aprobación de un paquete de financiamiento de mediano plazo.** Este plan da garantía del cumplimiento de los compromisos del Gobierno, dado que se reduce significativamente la incertidumbre sobre la posibilidad de impago. Así, en caso de realizar un pre-fondeo de recursos en el mercado local para estar preparado en caso de no aprobarse futuras colocaciones, provocaría que las calificadoras de riesgo interpreten esta situación como una muestra de pocas alternativas de fondeo, redundando en mayores costos de financiamiento, más presión en el mercado local y de un incremento en la percepción de riesgo por parte de las contrapartes inversionistas.

**Las presiones alcistas en tasas de interés ya se hacen sentir en la población.** Después de varios aumentos en la tasa de política monetaria (TPM) a lo largo del 2022<sup>8</sup>, las tasas activas en colones (dólares) que cobran los intermediarios financieros en Costa Rica, aumentaron, en promedio, 267 (179) puntos base entre enero y diciembre del 2022. Un mecanismo para desacelerar y disminuir el crecimiento de las tasas de interés, consiste en reducir la presencia del Ministerio Hacienda en el mercado de fondos prestables, para así, disminuir la competencia por recursos financieros con el sector privado.

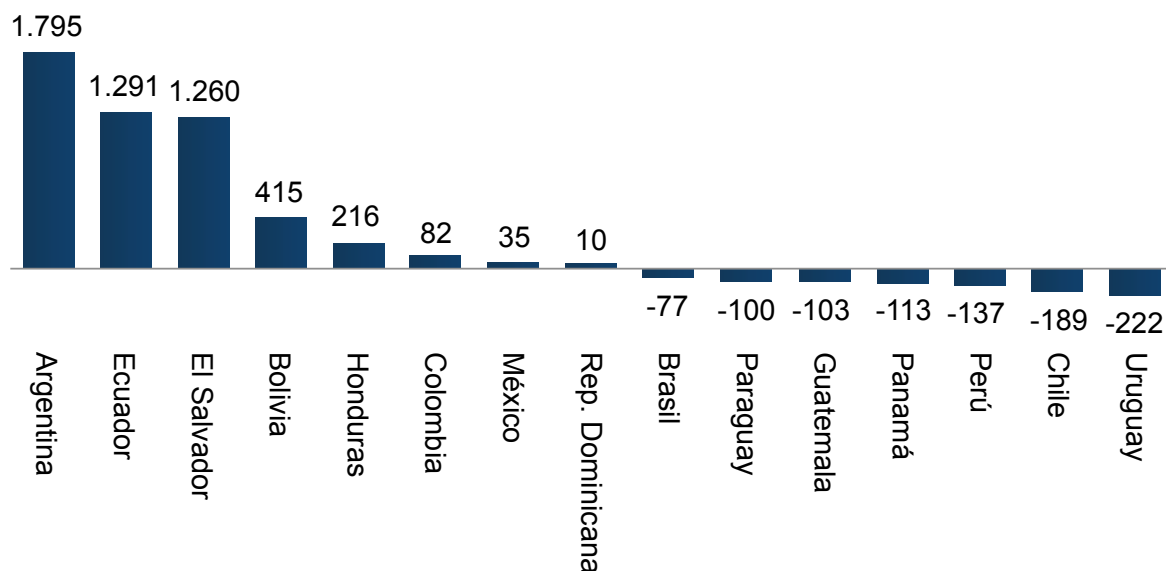
**Con la autorización de colocación de deuda costarricense por US\$5.000 millones en mercados internacionales, se espera un tener un gran impacto en tasas de interés.** Experiencias previas demostraron ser eficientes para reducir las tasas de interés en las asignaciones del mercado local

<sup>8</sup> La TPM mostró un ajuste de 725 puntos base entre enero y diciembre del 2022, al pasar de 1,25% a 9,00%.

de deuda en hasta 400 puntos base. La aprobación de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, junto al Servicio Ampliado con el Fondo, más la reciente aprobación de leyes que buscan dar mayor profundidad al mercado de deuda costarricense, ayudarían a potenciar la disminución en tasas.

**Las condiciones macroeconómicas y políticas del país son ideales para realizar una colocación de eurobonos, la cual tendría grandes beneficios fiscales.** A la fecha, Costa Rica ha cumplido con holgura las metas fiscales pactadas en el acuerdo del Servicio Ampliado con el Fondo. Se han dado importantes avances en la consecución de estos objetivos, situación que se ha reflejado en la mejor percepción de riesgo que tienen los mercados del país. Mientras que a enero del 2022 la diferencia entre el Índice de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) para Costa Rica estaba 173 puntos base (p.b.) por encima del EMBI mundial y 122 p.b. sobre el de Latinoamérica, hoy esta relación se ha revertido a -48 y -93 p.b., respectivamente. Hoy, el país tiene una menor percepción de riesgo respecto muchos de sus pares latinoamericanos (ver gráfico 9).

**Gráfico 9. Diferencia entre el EMBI de Costa Rica y países latinoamericanos selectos, en puntos base**



Fuente: Elaboración del Ministerio de Hacienda con datos de Bloomberg

**El primer beneficio sería la menor presión sobre las tasas de interés locales.** Al tener acceso a este tipo de financiamiento, el Ministerio de Hacienda no estaría obligado a tener participación tan activa en el mercado local de fondos prestables. Así, al disminuir la competencia de estos recursos con el sector privado, se reducirían las tasas de interés, favoreciendo las condiciones de financiamiento para emprendimientos y proyectos de inversión, precondition necesaria para el crecimiento económico, la generación de empleo y el bienestar de la población.

**Así, se tendría un mayor control sobre la carga por el pago de intereses.** El efecto inmediato, sería una menor carga financiera sobre la deuda, recursos que podrían ser redireccionados hacia actividades de mayor impacto social o económico.

**En cuando al manejo de la deuda, se estarían disminuyendo varios riesgos asociados a la misma.** Uno efecto directo, es la reducción del riesgo de refinanciamiento dado que este tipo de emisiones suele realizarse a un plazo mayor que las locales. También se esperaría un menor riesgo por tasas de interés dado que estos instrumentos se emiten a tasa fija. Finalmente, se permite tener un calce con los vencimientos en moneda extranjera.

**A nivel fiscal, la emisión en mercados internacionales mejorará la tendencia de la deuda en el mediano plazo.** Aunque el comportamiento de esta muestra una tendencia decreciente para el periodo 2022-2026, este sería más marcada en caso de tener acceso al programa de emisiones de deuda externa. **También se tienen que considerar las preferencias de los inversionistas.** El interés de estos se centra en mantener una relación de largo plazo con emisores recurrentes y cuyos valores tengan un dinámico mercado secundario. Cuando el emisor es poco recurrente, como es el caso de Costa Rica, se cargan primas de iliquidez que resultarían innecesarias si existiera un programa de emisiones que dé garantía de un constante suministro de papel y por tanto la posibilidad de una mejor cotización en los mercados secundarios.

**El Ministerio de Hacienda dará un mayor empuje a la profundización de mercado de deuda costarricense.** Aquí, el Programa de Creadores de Mercado para la deuda interna (decreto 43529-H) será clave para lograr este objetivo. Mediante este, el Ministerio de Hacienda desarrollará una demanda de valores estable para la deuda pública del Ministerio, la cual, en paralelo, ayudará a dar cumplimiento a la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo para Gobierno Central, y el Plan de Emisión de la Deuda Interna Estandarizada del Gobierno Central vigentes. Adicionalmente, contribuirá con la generación y descubrimiento de precios, consistentes y continuos, que permitan mejorar la formación de precios en el mercado de valores, y ampliar la base de inversionistas de la deuda pública.

**En paralelo, se buscará incursionar en la emisión y colocación de deuda pública temática.** Esta se orientará a la obtención de financiamiento para actividades, obras y proyectos tendientes a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Plan Nacional de Descarbonización, la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, o cualquier otro instrumento de política que busque los mismos objetivos. Este tipo de

apoyo financiero multilateral permite diversificar el financiamiento a un mayor plazo y con una menor carga en el pago de intereses, además de brindar apoyo técnico al programa de descarbonización del Gobierno.

## 6. INDICADORES DE DESEMPEÑO CLAVE

La operacionalización de esta estrategia deberá cumplir una serie de hitos cuantitativos que indiquen el buen desarrollo de esta. Así, a la luz de los indicadores propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2023-2026, los siguientes servirán como referencia a las autoridades sobre la necesidad o no, realizar ajustes a la Estrategia Fiscal.

Indicador	Línea base (2021)	Meta
Balance financiero del Gobierno Central, % del PIB	-5,01%	2023: -3,52% 2024: -2,87% 2025: -2,10% 2026: -1,81%
Balance primario del Gobierno Central, % del PIB	-0,3%	2023: 1,54% 2024: 1,97% 2025: 2,43% 2026: 2,56%
Deuda Pública del Gobierno Central, % del PIB	68,19%	2023: 67,99% 2024: 67,89% 2025: 66,50% 2026: 64,65%

Indicador	Línea base (2021)	Meta
Porcentaje de ingresos tributarios con respecto del PIB <sup>9</sup>	13,9%	2023:13,77% 2024: 13,88% 2025: 13,92% 2026: 13,92%
Porcentaje de cumplimiento en la recaudación del IVA (Eficiencia C)	62,0%	2023: 62,6% 2024: 62,7% 2025: 62,9% 2026: 63,0%

<sup>9</sup> La tendencia a la disminución de las metas respecto de la línea base, se explica porque en 2021 la recaudación de impuestos se benefició de una serie de ingresos transitorios (de carácter único, que no se volverán a repetir) entre los que destacan los ingresos adicionales del impuesto sobre la renta producto del ciclo de 15 meses como consecuencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, recursos provenientes de la Ley PAGAR y pagos pendientes por la aplicación de la Ley de Alivio Fiscal.

Indicador	Línea base (2021)	Meta
Porcentaje de cumplimiento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta a Personas Jurídicas (ISR) (Eficiencia C) <sup>10/11</sup>	17,2%	2023: 16,68% 2024: 16,71% 2025: 16,9% 2026: 17,0%
Porcentaje de gasto total del Gobierno Central con respecto del PIB	20,83%	2023: 18,83% 2024: 18,25% 2025: 17,47% 2026: 17,16%
Porcentaje mínimo de gasto de capital del Gobierno Central con respecto del PIB	1,49%	2023: 1,66% 2024: 1,73% 2025: 1,85% 2026: 1,98%
Plazo promedio de ejecución de la cartera de proyectos de inversión financiados con endeudamiento desde la fecha de vigencia del contrato de préstamo	84 meses	2023: 80 meses 2024: 75 meses 2025: 70 meses 2026: 60 meses
Promedio ponderado de la tasa de interés de la deuda del Gobierno Central		2023: 7,65% 2024: 7,43% 2025: 7,09% 2026: 7,02%
Promedio de maduración de la deuda del Gobierno Central		2023: 7,79 años 2024: 7,91 años 2025: 9,22 años 2026: 9,31 años

10 Eficiencia C es un indicador del comportamiento tributario en el corto plazo. Este es el resultado de dividir la recaudación entre su base potencial.

11 En 2021 se presentaron varios ingresos temporales de una única vez que mejoraron la recaudación.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- **Castillo, A., Meléndez, P. y Castillo, M. (2010).** “Régimen Cedular versus Régimen Global: Dilema entre eficiencia y equidad. Apuntes iniciales, a propósito de las modificaciones introducidas por la Ley No29.492”. Actualidad Empresarial, No198. Primera Quincena de enero 2010.
- **Chaves, W., Muñoz, J., Ramos, M., Brenes, J. Fuentes, X., Quesada, E., Brenes, K., Corrales, M. y Fonseca, O. (2021).** Costa Rica: El Gasto Tributario (GT) 2020, Metodología y Estimación. Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado y Otros Tributos. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal.
- **Fondo Monetario Internacional (2022).** Actualización De Perspectivas De La Economía Mundial: Un Panorama Sombrío Y Más Incierto. Julio, 2022.
- **Fonseca, O. y Araya, J. (2022).** Incumplimiento tributario en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto sobre la renta 2012 – 2018. Departamento de Estadísticas Fiscales, División de Política Fiscal, DGH. Ministerio de Hacienda.
- **OMS (2020).** Fortaleciendo la respuesta de los sistemas de salud al COVID19. Reporte de Política. Abril, 2020
- **Rodríguez, F. (2018).** Las reformas tributarias en Costa Rica: Cuatro décadas de ajustes e intentos fallidos. Friedrich Ebert Stiftung. Análisis N8 – 2018. Julio, 2018
- **Segura, R. (2019).** Las reformas fiscales en Costa Rica: análisis del periodo 1990-2014. Instituto Centroamericano de Administración Pública. ISBN: 978-9977-20-138-2.



Mayo 2023