



Resultados del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2026

24 de setiembre de 2021
5 minutos de lectura

Los resultados del MFMP son sensibles a su viabilidad política para ser implementados, así como a riesgos y eventualidades como desastres naturales o emergencias. Temas como el estrujamiento del gasto de funciones sustantivas y el gasto en intereses serán relevantes en la discusión país

El Ministerio de Hacienda se decanta por la implementación del plan de ajuste fiscal y el uso intensivo de recursos de financiamiento externo, como parte de su estrategia de consolidación de las finanzas públicas en el menor tiempo posible a mediano plazo. Lo anterior según lo señalado en las más recientes proyecciones por parte del Ministerio de Hacienda, incluidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)¹. Bajo este marco, se considera un escenario activo que permite alcanzar la senda de sostenibilidad en el menor tiempo posible, revirtiendo la tendencia creciente de la deuda del Gobierno Central que se ha presentado hasta el presente.² Adicionalmente, se incorpora un escenario pasivo con ausencia de las medidas correctivas que forman parte del Acuerdo con el FMI (plan de ajuste fiscal).³

Iniciando con el **escenario pasivo**, este considera exclusivamente: por el lado de ingresos, los rendimientos de la Ley N° 9635 y la recuperación en el dinamismo de la economía que permitiría alcanzar ingresos totales (sin financiamiento) del 14,6% del PIB en 2026; por la parte de gastos, el estricto cumplimiento de la regla fiscal tendría como resultado la reducción del gasto hasta representar el 18,0% del PIB en 2026 y la incorporación de recursos externos, a saber: créditos de apoyo presupuestario por un total de US\$4.556 millones durante 2021-2023 y emisión de eurobonos durante 2022-2026. En comparación con lo señalado en la exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 22.433 (Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la Facilidad de Servicio Ampliado del Fondo (SAF) para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal), en relación con los compromisos que implica el acuerdo, presentado por el Poder Ejecutivo el 10 de marzo del presente año, el MFMP

¹ [Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2026](#) de agosto 2021.

² La deuda del Gobierno Central ha crecido, en promedio, alrededor de un 17% anual desde el año 2009, representando un incremento de 41,5 puntos porcentuales (p.p.) del PIB entre 2009-2020.

³ Como parte del Acuerdo con el FMI, durante el mes de julio de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó en segundo debate el crédito por un total de US\$1.778 millones, incluido en el expediente N° 22.433 "Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de Servicio Ampliado del Fondo (SAF) para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal" (Ley N° 10002 del 20/07/2021 Gaceta N° 139, Alcance 144).

considera la incorporación de US\$2.176 millones más en recursos de créditos de apoyo presupuestario y emisión adicional de eurobonos en 2026.⁴

Por otra parte, la estrategia fiscal del **escenario activo** incluye, en forma adicional a lo contemplado en el escenario pasivo, el plan de ajuste fiscal (elementos en ingresos y gastos) y los recursos del préstamo SAF del FMI por US\$1.778 millones -alcanzando una suma importante en recursos de este tipo-. Por el lado de ingresos, se plantean un total de 7 medidas que se espera incrementen el flujo de ingresos mediante la reforma de impuestos vigentes así como la creación de nuevos ingresos; estas medidas son contempladas en 5 proyectos de Ley.⁵ En cuanto a los gastos, el conjunto de medidas se dirige a reducir y contener el gasto corriente mediante límites al crecimiento de las transferencias corrientes, reducción al crecimiento de la partida de adquisición de bienes y servicios y disminución en el crecimiento de algunas partidas de remuneraciones como servicios especiales y remuneraciones eventuales.⁶

Ilustración N.º 1 Estrategia fiscal 2021-2026, según escenario

	Ingresos	Gastos	Financiamiento externo
Escenario pasivo →	Rendimiento Ley N° 9635 + dinamismo de la economía	Estricto cumplimiento de la regla fiscal	Créditos de apoyo presupuestario durante 2021-2023
	Ingresos totales sin Financiamiento se estabilizan en 14,6% del PIB en 2026	Gastos totales se reducen hasta representar el 18,0% del PIB en 2026	Colocación de Eurobonos 2022-2026
Escenario activo →	Rendimiento Ley N° 9635 + dinamismo de la economía	Estricto cumplimiento de la regla fiscal	Créditos de apoyo presupuestario durante 2021-2023
	Medidas dirigidas a incrementar el flujo de ingresos fiscales	Medidas dirigidas a contener y reducir el gasto público	Colocación de Eurobonos 2022-2026
	Ingresos totales sin Financiamiento se estabilizan en 15,7% del PIB en 2026	Gastos totales se reducen hasta representar el 17,1% del PIB en 2026	Préstamo SAF con el FMI por US\$1.778 millones

Fuente: Elaboración CGR con información de escenarios estimados por Ministerio de Hacienda en MFMP 2021-2026.

⁴ Al respecto con la eventual aprobación e incorporación de estos recursos, cabe señalar que en el año 2021, al momento de presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2022 (proyecto de ley N° 22.671) a la Asamblea Legislativa solo el 50,4% de los recursos que el Ministerio de Hacienda estima ingresarían en 2021 cuenta con su respectiva ley de aprobación, y de los US\$1.951 millones ha ingresado solo un 30,4% y otro 15,3% podría ingresar posterior a la revisión acordada con el FMI en el marco del financiamiento suscrito mediante facilidad de servicio ampliado del fondo (SAF). Sin embargo, con excepción de dos préstamos suscritos con el BID incluidos en el expediente legislativo N° 22639, los tres restantes ni siquiera han sido presentados ante la Asamblea Legislativa e incluso dos de ellos aún no están suscritos con el acreedor.. Véase al respecto: [#MonitoreoCGR-IT2022 N°11: Comportamiento esperado del endeudamiento del Gobierno](#).

⁵ A saber: Expediente N° 22369 «Ley de reducción de beneficios fiscales y ajuste de tarifas en rentas del capital para fortalecer el sistema fiscal», Expediente N° 22393 «Ley del impuesto sobre la renta global dual», Expediente N° 22382 «Impuesto a inmuebles de lujo para uso habitacional, ocasional o de recreo», Expediente N° 22384 «Ley de aporte solidario y temporal sobre la utilidad de las empresas públicas al pueblo costarricense para el ajuste fiscal» y Expediente N° 22354 «Ley impuesto especial sobre los premios de lotería y otros juegos de azar que venda, distribuya o comercialice la Junta de Protección Social».

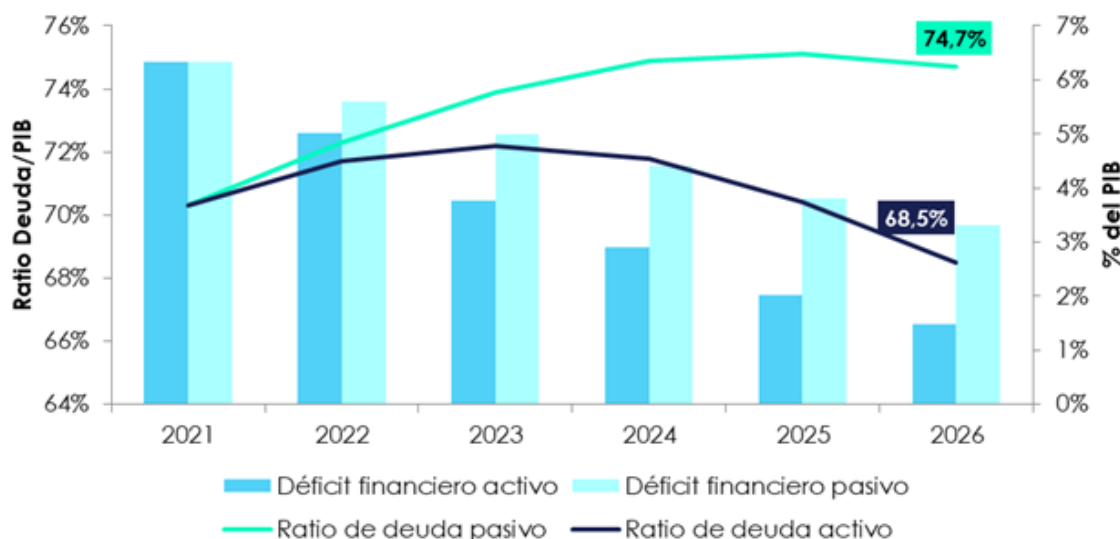
⁶ Contemplado en su totalidad en el Decreto Ejecutivo 42798-H «Medidas para control y reducción del gasto público» de 08/01/2021.

Dado que la mayoría de las propuestas de la estrategia fiscal deben contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa, es importante considerar la viabilidad política para la eventual implementación de dichos proyectos en leyes, así como el tiempo que tomaría su discusión y aprobación. También, específicamente para los recursos de financiamiento externo, es importante valorar la mayor vulnerabilidad a la exposición de riesgo cambiario que puede agregar al portafolio de la deuda del Gobierno Central.

Así las cosas, la estrategia fiscal propuesta por el Ministerio de Hacienda para alcanzar la sostenibilidad en el mediano plazo, considera la materialización del plan de ajuste fiscal y la utilización de una suma importante de recursos de créditos de apoyo presupuestario durante 2021-2026.

El Marco Fiscal de Mediano plazo (MFMP) considera insumos de análisis prospectivo que permiten enriquecer la toma de decisiones pero que, sin embargo, carecen de revisión periódica y rendición de cuentas. En ese sentido, los análisis prospectivos del MFMP señalan que en ausencia de las medidas de ajuste fiscal la razón deuda/PIB alcanzaría el 74,7% al 2026, en contraste al escenario activo que estima una razón de 68,5%, es decir, un deterioro de 6,2 p.p. del PIB entre ambos escenarios.

Gráfico N.º 1
Gobierno de la República: Escenarios de deuda y déficit financiero respecto al PIB
2021-2026
-Porcentajes del PIB-



Fuente: Elaboración CGR con información de escenarios estimados por Ministerio de Hacienda en MFMP 2021-2026.

A su vez, el déficit financiero muestra una brecha entre ambos escenarios de 1,8 p.p. del PIB (1,5% en escenario activo y 3,3% en escenario pasivo). Por lo tanto, los esfuerzos adicionales de ajuste fiscal tienen por objetivo acelerar la consolidación fiscal y el direccionamiento de la trayectoria de deuda/PIB a niveles más sostenibles y menos vulnerables a mediano y largo plazo.

Tanto en el escenario activo como en el pasivo, ante la presencia del compromiso por atender el gasto en intereses, y dada la necesidad de cumplir con la regla fiscal, el gasto



corriente primario disminuiría hasta alcanzar en 2026 un 10,8% del PIB (en el escenario pasivo) y un 11,0% del PIB (en el escenario activo). Esta situación refleja el reducido espacio fiscal que enfrentaría el país en los próximos años ante la dinámica del gasto en intereses de la deuda, de allí la importancia de impulsar medidas que puedan disminuir dicha presión⁷.

Adicionalmente, como un elemento positivo, el Ministerio de Hacienda realiza las proyecciones fiscales de mediano plazo considerando dos escenarios (activo y pasivo), los cuales permiten dilucidar un deterioro en el ratio de deuda respecto al PIB de 6,2 p.p al 2026 en el caso de no implementar las medidas propuestas, y rangos de probabilidad ("fancharts"), además evalúa dichas proyecciones ante distintos choques en variables clave como tasas de interés y crecimiento económico -entre otras-, lo que permite evaluar vulnerabilidades⁸. No obstante, ante el nivel de incertidumbre, sería conveniente valorar la incorporación de una mayor cantidad de escenarios alternativos con distintas propuestas de política.

No obstante lo anterior, sería importante profundizar en evaluaciones periódicas de los ejercicios de proyección de mediano plazo realizados en períodos previos y en su respectiva rendición de cuentas. Adicionalmente, los análisis podrían profundizar en la estructura de portafolio supuesta en cada uno de los escenarios, entre otras variables⁹. Por su parte, a la luz del artículo 176 de la Constitución Política, resulta necesario que el país avance en el establecimiento y consolidación de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo.

En síntesis, los análisis e insumos desarrollados en el MFMP consideran algunas buenas prácticas en materia de análisis prospectivo y permiten dilucidar un panorama de ajuste fiscal sujeto a decisiones cruciales de política y vulnerabilidades macroeconómicas. No obstante, existe espacio de mejora en este tipo de ejercicios en términos de evaluación y rendición de cuentas respecto a los resultados obtenidos en ejercicios previos, así como la incorporación de una mayor cantidad de escenarios alternativos.

El redireccionamiento a la senda de sostenibilidad es sensible al cumplimiento de ciertos supuestos fiscales y macroeconómicos, y se encuentra sujeto a una serie de riesgos fiscales. La constante vigilancia sobre las presiones de gasto, tiene una posición fortalecida en la regla fiscal, que establece parámetros de acatamiento obligatorio al respecto. En igual medida, la efectividad de las medidas propuestas para aumentar la recaudación, requiere de su puesta en vigor en paralelo a un fortalecimiento de la administración tributaria. Adicionalmente, la debilidad de la economía podría ser un óbice para la recaudación requerida y para disminuir el peso de los intereses y la deuda.

El Ministerio de Hacienda analiza sensibilizaciones muy significativas, como las que puedan ocurrir en las tasas de interés, el tipo de cambio, el crecimiento de la economía así como otras fuentes de riesgos como son demandas contra el Estado, insostenibilidad de las pensiones, desastres naturales, y la gestión municipal que, en gran medida, fue liberada

⁷ Al respecto, la iniciativa del Proyecto de Ley N° 22661 «Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado», permitiría reducir la presión en las finanzas públicas derivada del gasto por intereses de la deuda.

⁸ Esto en línea con los análisis de sostenibilidad de la deuda, desarrollados por el FMI, dentro de los que se incluyen análisis de escenarios, análisis de estrés fiscal y análisis de modelación de incertidumbre. Al respecto: [Debt Sustainability Analysis \(FMI\)](#).

⁹ Para un análisis más detallado de mejores prácticas referentes a la construcción de marcos de mediano plazo, ver: <https://ec.europa.eu> «Medium-term budgetary framework».



de la regla fiscal¹⁰. En forma más amplia, de acuerdo con el MFMP, los reclamos contra el Estado se registran por ¢10,8 billones¹¹, de los cuales se calcula una materialización de ¢189 mil millones (equivalentes a un 0,5% del PIB); sin embargo, es una suma sujeta a incertidumbre, situación que evidencia una tendencia creciente de condenatorias a favor del demandante, según el MFMP.

Adicionalmente a los riesgos fiscales señalados en el MFMP, la Contraloría General considera relevantes dos asuntos adicionales. En primer lugar, una prolongada contención del gasto en funciones sustantivas, por la atención del costo financiero de la deuda. En segundo lugar, se ha estado presentando un crecimiento sostenido en el monto que la CCSS registra como deuda del Estado con la CCSS. Entre junio del 2020 y junio del 2021, este registro aumentó desde ¢2.086.326 millones hasta ¢2.447.848 millones, un 1% del PIB que, sin medidas remediales, podría seguir en aumento a ritmo acelerado.

Estas eventualidades, así como las de desastres naturales o emergencias, deben ser tomadas en consideración dado que, como señala el MFMP, se han estado observando en mayor medida en los últimos años.

Por otra parte, como ha señalado la Contraloría en ocasiones anteriores, es necesario disminuir la discrecionalidad de los gestores públicos para que la gestión se ajuste a las posibilidades reales de la hacienda pública¹², y aunque la regla fiscal establece una clara línea a seguir, podrían tomarse decisiones con fuerte incidencia sobre el gasto público -como las de 2008-2009- que luego sean difíciles de detener o revertir.¹³

En síntesis, la estrategia del Ministerio de Hacienda para concretar el redireccionamiento de las finanzas públicas en el mediano plazo consiste en el plan de ajuste fiscal en el contexto de un entorno macroeconómico favorable y uso intensivo de créditos externos, medidas que de manera conjunta lograrían llevar a una estabilización de la razón deuda/PIB en alrededor del 68% para 2026, alcanzando una tendencia decreciente a partir de 2024. Los resultados del MFMP son sensibles a su viabilidad política para ser implementados, así como a riesgos y eventualidades como desastres naturales o emergencias. Temas como el estrujamiento del gasto de funciones sustantivas y el gasto en intereses serán relevantes en la discusión país.

¹⁰ Mediante la adición del inciso d) en el artículo 6- Excepciones del Título IV de la Ley N° 9635, resultado de la Ley N° 9848 «Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19» de 20/05/2020.

¹¹ Saldo acumulado a diciembre 2020, según lo señalado en el Marco Fiscal, pág. 68.

¹² [Presupuestos Públicos 2016. Situación y Perspectivas](#), p. 18, y en otros informes sobre materia presupuestaria, donde se sugería la adopción de reglas fiscales u otros mecanismos antes de la aprobación de la Ley N° 9635.

¹³ Una fuente de estos desequilibrios pueden ser las convenciones colectivas de trabajo, donde se podrían incluir cláusulas que agreguen presiones de gasto en forma permanente. Sobre este punto, la Contraloría ha advertido al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante oficio DFOE-DI-2481(18.119) de 19 de noviembre del 2020, el obligado cumplimiento del marco legal, especialmente de lo previsto en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.