

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

2021-2025

PARA EL GOBIERNO CENTRAL

23 de abril, 2021

Tabla de contenido

1. PRESENTACIÓN.....	5
2. ASPECTOS RELEVANTES DEL ENTORNO MACROECONÓMICO.....	11
2.1. IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 SOBRE EL ESCENARIO MACROECONÓMICO Y LAS CUENTAS FISCALES.....	11
2.2. OTROS CHOQUES RELEVANTES QUE PUEDEN AFECTAR AL ESCENARIO.....	13
2.3. CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL 2020-2021.....	14
2.4. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL 2020-2021.....	16
2.5. SITUACIÓN FISCAL EN 2020-2021.....	19
3. PREVISIONES MACRO 2021-2025. CUADRO MACROECONOMICO 2020- 2025.....	33
4. ESTRATEGIA FISCAL 2021-2025.....	36
4.1. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA FISCAL.....	36
4.2. PROYECCIONES DE LOS AGREGADOS FISCALES PARA EL GOBIERNO CENTRAL.....	39
4.3. PROYECCIÓN DE INGRESOS.....	42
4.4. PROYECCIONES DE GASTOS TOTALES.....	47
4.5. FUENTES DE FINANCIAMIENTO.....	51
5. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL.....	53
6. RIESGOS FISCALES.....	59
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

Índice de cuadros y gráficos

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Gobierno Central. Comportamiento de los ingresos totales en tasas de variación acumulada, periodo 2007-2020.	19
Gráfico 2. Gobierno Central. Comportamiento de los ingresos tributarios en tasas de variación acumulada, periodo 2007-2020	20
Gráfico 3. Gobierno Central. Comportamiento del gasto total en tasas de variación acumulada, periodo 2007-2020.	22
Gráfico 4. Gobierno Central. Comportamiento del gasto corriente en tasas de variación acumulada, periodo 2007-2020.	22
Gráfico 5. Gobierno Central. Déficit Primario, Intereses y Déficit Financiero,	24
Gráfico 6. Gobierno Central. Deuda total dividida en interna y externa,	25
Gráfico 7. Gobierno Central. Resultados del balance primario, periodo 2006-2021 ^{1/} ,	29
Gráfico 8. Gobierno Central. Déficit Primario, Intereses y Déficit	30
Gráfico 9. Gobierno Central. Resultados del balance primario, financiero y deuda una vez implementadas las medidas con el FMI, periodo 2020-2025 ^{1/} . Datos como porcentajes del PIB.....	40
Gráfico 10. Gobierno Central: Evolución (Proyección) de la relación deuda a PIB.....	54
Gráfico 11. Gobierno Central. Dinámica de la Deuda Pública.....	55
Gráfico 12. Gobierno Central. Test de Stress-Deuda.....	57
Gráfico 13. Evolución de la ratio deuda a PIB.....	58
Gráfico 14. Resultado de la sensibilización.....	65

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Economía Internacional. Resultados de las principales variables internacionales, datos en porcentajes. Dato observado 2019, estimado 2020, y proyecciones para 2021 y 2022.	16
Cuadro 2. Gobierno Central. Comportamiento de los ingresos totales, datos en tasas de variación anual y en billones de colones. Periodo diciembre 2018 al 2020.	21
Cuadro 3. Gobierno Central. Comportamiento de los gastos totales, datos en tasas de variación anual y en billones de colones. Periodo diciembre 2018 al 2020.	23
Cuadro 4. Gobierno Central. Comportamiento de los ingresos totales, datos en tasas de variación anual y en billones de colones. Periodo febrero 2019 al 2021.....	27
Cuadro 5. Gobierno Central. Comportamiento de los gastos totales, datos en tasas de variación anual y en billones de colones. Periodo febrero 2019 al 2021.....	28
Cuadro 6. Gobierno Central. Gasto corriente ejecutado sujeto a Regla fiscal al 31 de diciembre del 2020, datos en millones de colones y porcentaje.	33
Cuadro 7. Costa Rica. Indicadores económicos y financieros, periodo 2020-2025.	34
Cuadro 8. Gobierno Central. Cálculo de la deuda total del Gobierno Central, datos en porcentajes del PIB nominal y millones de colones.	38
Cuadro 9. Gobierno Central. Cálculo de la tasa de crecimiento del gasto corriente por aplicación de la regla fiscal, datos en porcentajes y millones de colones.	39
Cuadro 10. Gobierno Central. Metas del balance primario y deuda.	41

Cuadro 11. Gobierno Central. Medidas de ingresos y gastos. -----	41
Cuadro 12. Gobierno Central. Proyecciones fiscales, escenario con medidas.-----	42
Cuadro 13. Imposición cedular del sistema tributario costarricense. -----	43
Cuadro 14. Gobierno Central. Proyecciones de ingresos, escenario con medidas, datos en billones de colones y en % del PIB, para el periodo 2020-2025. -----	46
Cuadro 15. Gobierno Central. Límites a partidas del gasto corriente primario. -----	50
Cuadro 16. Gobierno Central. Proyecciones de gastos, escenario con medidas, datos en % del PIB, para el periodo 2020-2025. -----	51
Cuadro 17. Gobierno Central. Necesidades y fuentes de financiamiento del Gobierno Central, proyecciones en porcentajes del PIB, periodo 2021-2025. -----	51
Cuadro 18. Indicadores Económicos, periodo 2021-2025.-----	54
Cuadro 19. Gobierno Central. Resultados de shocks en variables claves. -----	56
Cuadro 20. Supuestos Macroeconómicos, periodo 2021-2025. -----	60
Cuadro 21. Resultados de la sensibilización. -----	61
Cuadro 22. Principales supuestos y proyecciones de los fondos básicos de pensiones --	63
Cuadro 23 Supuestos Macroeconómicos, periodo 2021-2025. -----	65
Cuadro 24 Ingresos Mínimos Garantizados e Ingresos reales y potenciales del Contrato de Concesión Vial San José Caldera (USD del año 2020-2032). -----	72
Cuadro 25 Tráfico Internacional de Salida Mínimo Garantizado del Contrato de Concesión Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quiros. -----	73
Cuadro 26. Síntesis Riesgos Fiscales.-----	74

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Deuda Externa. EMBI Costa Rica vrs EMBI LATAM y GLOBAL, datos en puntos base, periodo noviembre 2019 a marzo del 2021. -----	31
---	----

1. PRESENTACIÓN.

En nombre del Ministerio de Hacienda, me es grato presentar el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMD) para los años 2021-2025, preparado por este ministerio, el cual para su elaboración contó con la orientación del Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante una Asistencia Técnica. El MFMD permite proyectar los ingresos, gastos y necesidades de financiamiento que solventarán los compromisos nacionales, en un contexto de corto y mediano plazo.

En 2020, las finanzas públicas a nivel global fueron severamente impactadas por la pandemia del Covid-19. En el Monitor Fiscal (Abril, 2021), del FMI, se estima que en promedio los déficits globales como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), se situaron en 11,7% en el caso de las economías avanzadas, en 9,8% en economías de mercados emergentes y en 5,5% en los países en desarrollo de bajos ingresos.

Al igual que la mayoría de los países del mundo, las finanzas públicas costarricenses experimentaron el impacto de la crisis sanitaria. Particularmente, el déficit financiero del Gobierno Central se situó en 8,1% del PIB en 2020, después de haber cerrado un año antes en 6,7% del PIB. Adicionalmente, se experimentó un aumento de la proporción del saldo de deuda respecto al PIB, pues pasó del 56,5% en 2019 al 67,5% en 2020. Esta particularidad, se experimentó precisamente en 2020, cuando más bien se esperaba observar los beneficios del proceso de fortalecimiento de las finanzas públicas como consecuencia de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No. 9635 aprobada en diciembre de 2018.

Con tal de revertir la tendencia creciente de la deuda pública, es que se hace necesaria la implementación de una nueva estrategia fiscal. El ajuste fiscal a realizar debe permitir mejorar el balance primario de manera integral, es decir, debe contener elementos que se traduzcan en una contención y reducción sostenida del gasto, mientras se generan recursos frescos para la Hacienda Pública, a la vez que se atienden las necesidades de financiamiento del Gobierno Central en el mediano y largo plazo; sin embargo, deberá también tener especial cuidado en mantener y mejorar la calidad del gasto público, privilegiando para ello el gasto social y el gasto de capital.

La política fiscal para el siguiente quinquenio, 2021-2025, busca dar sostenibilidad a las finanzas públicas del país en el menor tiempo posible. En el mediano plazo se debe generar un ajuste fiscal capaz de crear las condiciones que permitan, no solo detener la tendencia alcista de la deuda del Gobierno Central, sino también lograr su reducción. Se ha estimado que, de alcanzar un balance primario de 1% del PIB al 2023, la deuda llegaría a un nivel máximo de 76,0% del PIB, para descender a partir de este punto, llegando a un nivel de 74% del PIB en 2025. De manera concreta, tal estrategia fiscal se resume en:

- a) Por el lado del gasto, se implementarán una serie de medidas que permitirán contener y reducir el gasto, en estricto cumplimiento de la legislación actual, es decir, aferrarse al cumplimiento estricto de la regla fiscal.

- b) En cuanto a los ingresos fiscales, se generarán una serie de medidas con el propósito de incrementar el nivel de la actual carga tributaria.
- c) Complementar las anteriores medidas, con una estrategia de financiamiento de largo plazo que permita reducir la tasa de interés de la deuda pública, mediante un estricto e inteligente control del mercado interno y la aprobación de empréstitos internacionales que además nos sirven para liberar recursos internos para apoyar el proceso de reactivación económica.

En conjunto, todas las anteriores acciones permitirán mejorar el panorama de las finanzas públicas costarricenses en todos sus ámbitos. Estas acciones permitirían que el déficit financiero del Gobierno Central muestre una mejora de 6,1 puntos porcentuales entre 2020 y 2025 al pasar de 8,7%¹ del PIB a 2,6% del PIB. Mientras que la deuda del Gobierno Central ascendería al 74,2% del PIB en 2025. Por su parte, las necesidades de financiamiento mostrarían una reducción de 4,2 puntos porcentuales del PIB al pasar de 13,0% del PIB en 2020 a 8,8% del PIB en 2023.

Las acciones que en política fiscal se adopten en el horizonte de mediano plazo definido en este documento, se constituirán en acciones críticas para que la estabilidad de las finanzas públicas y la sostenibilidad de la deuda pública sean acordes en generar un entorno de estabilidad que le permitan al país continuar en la senda de crecimiento y de bienestar para su población. La implementación del plan de ajuste fiscal, validado mediante la aprobación del Servicio Ampliado del Fondo (SAF), por parte del Directorio del FMI, son pasos fundamentales en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica de Costa Rica y el impulso de las actividades económicas que realiza el sector público y privado.

Elián Villegas Valverde

Ministro, Ministerio de Hacienda

¹ Dato incluye los Órganos Desconcentrados, esto para hacerlo comparable con las proyecciones del 2021 en adelante. Esto se debe a que, a partir de enero 2021, las cifras fiscales incorporan el efecto de aplicar la Ley 9524, "Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central", la cual establece la incorporación de los presupuestos de los Órganos Desconcentrados (ODs) al presupuesto nacional.

Ministerio de Hacienda
Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2025 para el Gobierno Central
Resumen Ejecutivo

La crisis sanitaria generó un importante cambio en las perspectivas económicas de mediano plazo en Costa Rica. En enero del 2020 se esperaba que, el crecimiento económico (estimado en 2,5%) junto a la implementación de la Ley 9635, *Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, se tradujeran en un mejoramiento del sector fiscal, materializado en un déficit fiscal de 5,9% del PIB y un nivel de deuda del Gobierno Central de 63% del PIB, es decir, una mejora de un punto porcentual (p.p.) en el caso del déficit y de un aumento en el nivel de deuda de solo cuatro p.p. respecto al cierre del 2019. Sin embargo, la contracción económica del 2020 (observada en -4,5%) resultado de la pandemia, generó un importante deterioro del déficit fiscal y la deuda del Gobierno Central, los cuales alcanzaron niveles de 8,1% y 67,5% del PIB, respectivamente.

No obstante, Costa Rica no fue el único país perjudicada por el embate de la crisis sanitaria internacional. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mundial experimentó una caída por 3,5%, principalmente explicado por una ralentización del consumo de los hogares (resultado de una disminución en los ingresos familiares) y una menor inversión privada (consecuencia de la incertidumbre asociada a la duración de la pandemia). Así, de acuerdo con el mismo FMI, la recuperación económica para el bienio 2021-2022 permitirá observar tasas de crecimiento por 5,5% y 4,2%, respectivamente, sin embargo, estas dependerán en gran medida de la velocidad del proceso de vacunación y de la efectividad de los paquetes de estímulo fiscal anunciados por Estados Unidos y Japón.

Esta nueva dinámica mundial tuvo repercusiones sobre todas las áreas de la economía costarricense. Similar a lo observado en otros países, la contracción económica se explica principalmente por los mismos factores: un menor consumo de los hogares e inversión privada, junto a una menor demanda externa por servicios (turismo y transporte de mercancías). De esta manera, la menor actividad económica, generó una profundización de la brecha-producto, disminuyendo así las presiones inflacionarias, las cuales se combinaron con la desaceleración de la inflación mundial y la caída en el precio internacional del petróleo, sin embargo, estos efectos fueron compensados por un incremento en el tipo de cambio del colón con respecto al dólar estadounidense. Otros resultados de la menor actividad económica fue la merma significativa en la creación de nuevos emprendimientos, reflejado en una menor colocación de crédito al sector privado. Por su parte, los indicadores del sector externo no mostraron mayor cambio respecto a lo observado en periodos anteriores, por ejemplo, la caída de las importaciones (menores importaciones de hidrocarburos) casi que compensó la disminución de las exportaciones (reducción del turismo internacional), permitiendo que el déficit de cuenta corriente del 2020 se mantuviera en un nivel muy parecido al observado al cierre del 2019.

La combinación de estos factores derivó en un importante detrimento en virtualmente todas las cuentas fiscales del Gobierno Central. En cuanto a los ingresos, estos tuvieron una caída de 1,6 p.p. del PIB respecto a 2019, principalmente en los impuestos por ingresos y utilidades, único a los combustibles e importaciones. Respecto a los gastos y, a pesar de los esfuerzos por contener y reducir el gasto que permitieron reducirlos en 2,5% respecto a 2019, estos mostraron un crecimiento de 0,8 p.p. del PIB. Así, la combinación de estos implicó cerrar 2020 con un déficit primario y financiero de 3,4% y 8,1% del PIB, respectivamente. De esta manera, el déficit financiero más amortizaciones de deuda, derivaron en necesidades de financiamiento por 13% del PIB, mientras que la deuda del Gobierno Central llegase hasta 67,5% del PIB.

Así, en ausencia de medidas correctivas, el impacto de la pandemia persistirá en el mediano plazo. Entre 2021 y 2025 el crecimiento de la economía costarricense rondaría 3,1%, resultado de una lenta recuperación del sector turismo, de la incertidumbre sobre la duración de la pandemia y de la velocidad del proceso de vacunación, resultando en una mayor precaución en empresarios y emprendedores sobre sus proyectos de inversión. En este contexto, de solo apostar por una paulatina recuperación de los ingresos tributarios y una estricta aplicación de la regla fiscal, la dinámica del balance primario no reduciría la deuda del Gobierno Central con la rapidez necesaria. Aunque el déficit primario mostraría una mejoría de 3,7 p.p. de PIB entre 2020 y 2023 (al pasar de 3,9% del PIB a 0,2% del PIB), la deuda pública aumentaría 12,2 p.p. del PIB (al pasar de 68,0% del PIB a 80,2% del PIB) en el mismo periodo. De ahí, la necesidad de crear las condiciones que permitan revertir la tendencia de la deuda del Gobierno Central en el menor tiempo posible.

Con el propósito de revertir el comportamiento alcista de la deuda pública, es crítico implementar una nueva estrategia fiscal. Este ajuste fiscal debe mejorar el balance primario de manera integral, es decir, debe contener elementos que se traduzcan en una contención y reducción sostenida del gasto, mientras se genera recursos frescos para la Hacienda Pública, a la vez que se atienden las necesidades de financiamiento del Gobierno Central en el mediano y largo plazo.

Las medidas a implementarse por el lado del gasto público permitirán contener y reducir este, en estricto cumplimiento de la legislación actual. La regla fiscal es un instrumento clave para lograr ese objetivo, al imponer un techo al crecimiento del gasto, en función de variables macroeconómicas como el crecimiento nominal y la deuda del Gobierno Central. No obstante, la regla fiscal no es un instrumento de aplicación automática. Para que esta tenga el efecto deseado, es necesario establecer lineamientos y guías para su cumplimiento. Para solventar este requerimiento, el Poder Ejecutivo implementó una serie de acciones para contener el gasto público, mediante el Decreto Ejecutivo 42798-H, donde se enumeran una serie de medidas a implementar por parte de las instituciones públicas, a fin de reducir rubros de gasto corriente sin intereses (transferencias corrientes, remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios).

En cuanto a los ingresos fiscales, se generarán una serie de medidas con el propósito de incrementar el nivel de la actual carga tributaria. A nivel administrativo se han llevado a cabo diversos esfuerzos por mejorar el cumplimiento tributario, mediante una administración tributaria más activa y eficiente, por ejemplo, la plena implementación de herramientas tecnológicas que permitirán generar una fiscalización de los contribuyentes más activa y eficiente. En aduanas la implementación de un enfoque de revisión no intrusivo de las mercancías, junto al desarrollo de herramientas tecnológicas serán fortalecidos por medio de una legislación aduanera moderna, a fin de mejorar la revisión y despacho de mercancías. De igual manera, “Hacienda Digital” creará un hito en la gestión, control y fiscalización de impuestos. Los anteriores esfuerzos serán complementados con medidas que generen nuevos recursos para la Hacienda Pública. Estas medidas deberán no solo incrementar el flujo de ingresos, sino que también deberán aumentar la progresividad del sistema tributario costarricense. Así, entre las medidas consideradas están: (i) introducir un sistema de renta global dual, (ii) eliminar gasto tributario, (iii) impuesto especial a los premios de lotería, (iv) incrementar las tasas del impuesto a las remesas (repatriación de capitales), (v) transformar el impuesto a las casas de lujo en uno más directo y de aplicación más sencilla e (vi) imponer dividendos especiales a Empresas del Estado.

Por su parte, la estrategia de financiamiento ayudará a reducir las presiones que se realizan en el mercado interno. Las necesidades de financiamiento del Gobierno Central serán atendidas mediante una combinación de fuentes de financiamiento externas (entre 20% y 35% del total) e internas. Adicionalmente, se realizará una solicitud ante el Poder Legislativo para colocar deuda en mercados internacionales. Finalmente, a nivel interno, se buscará mejorar el mercado de deuda pública local fortaleciendo los mecanismos de colocación competitivos y la gestión de pasivos.

Con la aplicación de la regla fiscal y otras medidas complementarias, se reduciría el tamaño del gasto público. Entre 2021 y 2025, el gasto total primario pasaría de 18,2% del PIB en 2020 a 13,7% en 2025 (ajuste de 4,5 p.p. del PIB). Respecto al gasto corriente primario, este pasaría de 16,3% del PIB en 2020 a 11,9% del PIB en 2025 (ajuste de 4,4 p.p. del PIB).

Así, la dinámica económica, los rendimientos remanentes de la Ley 9635, más los recursos frescos adicionales, permitirán una mejora de los ingresos fiscales en el mediano plazo. Entre 2020 y 2025 el crecimiento nominal anual promedio de los ingresos fiscales sería por 7,2%, lo que se traduciría en un incremento en la recaudación por 1,7 p.p. del PIB, al pasar de 14,3% del PIB en 2020 a 16,0% del PIB en 2025, siendo lo anterior, explicado principalmente por el aumento en la recaudación de impuestos asociados con los ingresos y utilidades.

En su conjunto, estas acciones mejorarán las finanzas públicas en todos sus ámbitos. El déficit financiero del Gobierno Central mostraría una mejora de 4,4 p.p. entre 2020 y 2023 al pasar de 8,7% del PIB a 4,3% del PIB, mientras que la deuda se estabilizaría en 76,0% del PIB en 2023, para empezar a descender a partir de este periodo. Por su parte,

las necesidades de financiamiento se reducirían en 1,8 p.p. del PIB al pasar de 13,0% del PIB en 2020 a 11,2% del PIB en 2023.

Finalmente, el análisis de sostenibilidad de la deuda indica que las medidas propuestas ayudarían a detener su tendencia. La deuda llegaría a un nivel máximo de 76,0% del PIB en 2023, para empezar a descender a partir de este punto, llegando a un nivel de 74% del PIB en 2025.

No obstante, estas estimaciones estarían sujetas a una serie de riesgos fiscales a los cuales se les deberá dar seguimiento. Se entiende un riesgo fiscal como aquellas desviaciones según lo esperado de los resultados de las variables fiscales. Tales desviaciones pueden surgir de choques macroeconómicos o por la materialización de pasivos contingentes. Entre los riesgos fiscales están los de deuda, demandas contra el Estado, por regímenes de pensiones, por desastres naturales, aquellos originados por las municipalidades y empresas públicas, del sistema financiero, por proyectos financiados con asociaciones público- privadas y de tipo macroeconómico.

2. ASPECTOS RELEVANTES DEL ENTORNO MACROECONÓMICO

2.1. IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 SOBRE EL ESCENARIO MACROECONÓMICO Y LAS CUENTAS FISCALES.

A principios del 2020 se dieron los primeros frutos de la implementación de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Durante los primeros dos meses del 2020, el balance primario del Gobierno Central de Costa Rica mostró una mejora de 0,4% de Producto Interno Bruto (PIB) respecto a lo observado en el mismo periodo anterior, esto gracias a una contención del gasto, resultado de la implementación de los Títulos III y IV de la Ley 9635, más los recursos frescos derivados, principalmente, de la implementación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), más otros ingresos resultado de un mejor desempeño económico.

A su vez, las condiciones macroeconómicas presentes durante el primer bimestre del 2020 apuntaban a un mejoramiento de la posición fiscal del país en el mediano plazo. Así, de acuerdo con el Programa Macroeconómico 2020-2021² del Banco Central de Costa Rica (BCCR) el crecimiento económico para 2020 apuntaba al 2,5% (BCCR, 2020a). La magnitud de este crecimiento hubiese permitido generar las condiciones fiscales para que el déficit fiscal y la deuda del Gobierno Central cerrasen 2020 en 5,9% del PIB y 63% del PIB, respectivamente, significando una mejora de un punto porcentual (p.p.) en el déficit y un aumento de la deuda por cuatro p.p. con respecto a lo observado en 2019.

Sin embargo, el impacto de la pandemia a nivel económico y social, significó un duro golpe al proceso de consolidación fiscal iniciado en 2018. A fin de disminuir la propagación del contagio por COVID-19, diferentes organismos internacionales han recomendado realizar “intervenciones no farmacéuticas” como uno de los mecanismos más eficientes para combatir la pandemia (OMS, 2020). Entre las principales medidas de este tipo están el distanciamiento social, la disminución en la movilización de la población e inclusive los cierres temporales de ciudades. Así, estas acciones tienen importantes repercusiones, principalmente sobre aquellas actividades económicas cuyo giro habitual tenga un alto componente de interacción social, como lo son el turismo, la hotelería, los restaurantes o el entretenimiento. Al disminuirse la dinámica comercial de estos sectores, las pequeñas y medianas empresas experimentan dificultades para hacer frente a los pagos de sus empleados, proveedores, deudas y, por supuesto, los impuestos. Sin embargo, se llega a un punto en el cual la presión financiera es tal, que negocios se ven en la obligación de reducir el tamaño de su planilla, aumentando así los niveles de desempleo y, haciendo más profunda, el proceso de recesión económica. Según el BCCR (2020b) la economía costarricense experimentó una contracción económica en 2020 de 4,5%, lo que se tradujo en un detrimento del déficit del Gobierno Central (tanto respecto a lo observado en 2019,

² BCCR. 2020-2021. Programa Macroeconómico 2020-2021. Banco Central de Costa Rica, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Programa_Macroeconomico_2020-2021.pdf

como a la estimación original) que lo ubicó en 8,1% del PIB, situación similar a la experimentada por la deuda del Gobierno Central, la cual alcanzó un nivel de 67,5% del PIB para el cierre del 2020.

Debido al poco espacio fiscal y el efecto de la crisis sanitaria sobre los ingresos, las autoridades se vieron en la necesidad de realizar una fuerte contención del gasto público durante el 2020. Lo anterior, se basó principalmente en la implementación del artículo 15 del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en el cual se da una mayor discrecionalidad a las autoridades fiscales para el uso de recursos públicos en situaciones de estrés financiero, con lo cual se aplicó una política fiscal contractiva, pero asignando recursos para la atención de la crisis sanitaria. Por tanto, se experimentó una reducción del gasto corriente sin intereses y del gasto total por 1,0% y 2,5% respectivamente, respecto a 2019. Esta contracción fue posible, a pesar de los gastos adicionales (cerca de ¢295 mil millones, equivalente a 0,8% del PIB) destinados para la atención de la pandemia, entre los que destacan las transferencias a hogares que vieron afectados sus fuentes de ingresos (“Bono Proteger”), la compra de materiales y medicamentos, pagos adicionales en remuneraciones (por tiempo extraordinario o personal temporal), entre otros.

No obstante, a pesar de estos esfuerzos, el impacto del COVID-19 persistirá en el mediano plazo. Entre 2021 y 2025 se espera que el crecimiento de la economía costarricense sea, en promedio, de 3,1% (debajo del nivel potencial de 3,5%) debido a una lenta recuperación del sector turismo, de la incertidumbre sobre la extensión de la pandemia y de la velocidad en el proceso de vacunación, lo que provoca que empresarios y emprendedores tengan mayor precaución sobre las inversiones a realizar. Con lo cual, si solo se apuesta a una paulatina recuperación de los ingresos tributarios y una estricta aplicación de la regla fiscal, no permitirá que el mejoramiento del balance primario se traduzca en una rápida reducción de la deuda del Gobierno Central. Así, aunque el déficit primario mostraría una mejoría de 3,7 p.p. de PIB entre 2020 y 2023 (al pasar de 3,9% del PIB a 0,2% del PIB), la deuda pública aumentaría en 12,2 p.p. del PIB (al pasar de 68,0% del PIB a 80,2% del PIB) en el mismo periodo. De ahí, la necesidad de crear las condiciones que permitan revertir la tendencia de la deuda del Gobierno Central en el menor tiempo posible.

A fin de revertir la tendencia creciente de la deuda pública, es que se hace necesaria la implementación de una nueva estrategia fiscal. El ajuste fiscal a realizar debe permitir mejorar el balance primario de manera integral, es decir, debe contener elementos que se traduzcan en una contención y reducción sostenida del gasto, mientras se generan recursos frescos para la Hacienda Pública, a la vez que se atienden las necesidades de financiamiento del Gobierno Central en el mediano y largo plazo.

2.2. OTROS CHOQUES RELEVANTES QUE PUEDEN AFECTAR AL ESCENARIO.

Las perturbaciones que pueden afectar el escenario fiscal proyectado para el periodo 2021-2025, se pueden dividir en externas e internas. Como se señala en la actualización del *World Economic Outlook* a enero del 2021³ o en el Artículo IV a marzo del 2021⁴ para Costa Rica, ambos elaborados por el Fondo Monetario Internacionales (FMI) y lo indicado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) en su Programa Macroeconómico 2021-2022⁵:

A nivel externo:

- Persiste un ambiente de incertidumbre en las proyecciones del crecimiento económico mundial, por las nuevas olas y variantes del virus y por un posible aumento en las infecciones y muertes antes de que las vacunas estén ampliamente disponibles. Lo que ocasionaría que los gobiernos apliquen nuevamente medidas “no farmacéuticas” para evitar la propagación del COVID-19, en detrimento de la recuperación económica internacional y de la demanda externa por bienes y servicios de origen costarricense.
- Otro de los riesgos latentes son potenciales atrasos en el lanzamiento o elaboración de vacunas, que estas ofrezcan una inmunidad de muy corta duración, que se dé una desigualdad en el acceso a vacunas, así como el retiro temprano de las políticas de estímulo, lo que complicaría aún más la recuperación económica mundial y nacional.
- Los flujos comerciales con Centroamérica podrían reducirse si se diera un aumento significativo en la tasa de propagación del Coronavirus SARS-CoV-2, impactando el crecimiento económico local.
- En cuanto al petróleo, la incertidumbre en torno a la demanda de esta materia prima contribuye a la alta volatilidad del precio, teniendo efectos directos sobre proyecciones de inflación en el componente importado y a la brecha del producto.

A nivel interno:

- Riesgo de que las medidas necesarias para el ajuste fiscal no sean aprobadas por parte de la Asamblea Legislativa con la prontitud necesaria.

³FMI. Enero 2021. Panorama Económico Mundial actualizado. Fondo Monetario Internacional, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

⁴ FMI. Artículo IV. Fondo Monetario Internacional, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/01/Costa-Rica-2021-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-50136>

⁵ BCCR. 2021-2022. Programa Macroeconómico 2021-2022. Banco Central de Costa Rica el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacion/Programa_Macroeconomico_2021-2022.pdf

- Tensiones sociales causadas por la alta tasa de desempleo, y oposición de diversos sectores a la propuesta fiscal generada por el Gobierno de la República, podría tener implicaciones negativas sobre la recuperación económica.
- Aplicación de medidas “no farmacéuticas” por una mayor tasa de propagación del Coronavirus SARS-CoV-2, tendría un impacto negativo sobre la actividad económica.
- Choques climáticos podrían tener un impacto negativo sobre el crecimiento económico.
- La no aprobación de créditos multilaterales de apoyo presupuestario y el acuerdo Servicio de Facilidad Ampliado del FMI, lo que no permitiría sustituir deuda cara por deuda barata, lo cual generaría una mayor presión en el mercado interno al competir el Ministerio de Hacienda con el sector privado por recursos, lo que ocasionaría presión al alza de la tasa de interés local.
- Riesgos a la estabilidad y solvencia del sistema financiero.

2.3. CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL 2020-2021.

En 2020 la actividad económica internacional registró una marcada contracción. Lo anterior, principalmente como consecuencia de la rápida propagación del COVID-19 y las medidas sanitarias impuestas por los distintos gobiernos. Durante los primeros seis meses del año, la mayoría de los países adoptaron severas medidas de contención sanitaria para tratar de minimizar la velocidad de transmisión del Coronavirus SARS-CoV-2, disposiciones que afectaron en forma negativa a la actividad económica global. En la segunda parte del año hubo un proceso gradual de apertura de las economías que permitió una mejora en los indicadores de producción y empleo, aunque sin alcanzar los niveles previos a la pandemia.

Según el Programa Macroeconómico 2021/2022 del Banco Central de Costa Rica la marcada contracción económica mundial incidió en la reducción en los precios internacionales del petróleo. Sin embargo, a partir de junio de 2020, los precios del petróleo sufrieron un aumento, en respuesta a la mayor demanda ante el levantamiento gradual de las restricciones sanitarias en algunas economías y al recorte en la producción por parte de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. La caída en el precio del petróleo ha sido determinante en la reducción de la inflación mundial.

A su vez, el índice de precios de los metales continuó disminuyendo en los primeros meses de la pandemia. No obstante, este mostró una recuperación en la segunda parte del año, en respuesta al incremento de la demanda de China, las barreras comerciales impuestas por Estados Unidos y la menor producción brasileña.

A fin de mitigar el efecto de la pandemia sobre los grupos más vulnerables, los gobiernos de muchos países aplicaron medidas fiscales y regulatorias. Muchas de

estas intervenciones fueron medidas de estímulo. Por ejemplo, distintas autoridades monetarias en diferentes latitudes optaron por reducir sus tasas de política monetaria, a la vez que aplicaron medidas no convencionales como la compra de bonos del Gobierno, la apertura de facilidades de crédito, lo cual incidió en la dinámica de las tasas de interés internacionales, las cuales se han mantenido bajas, previendo que continúen en niveles similares a los actuales.

Las nuevas perspectivas económicas mundiales, dependen en gran medida de la implementación de medidas relacionadas con la contención de la pandemia. Como señala el FMI en la actualización del WEO a enero del 2021, las proyecciones de las principales variables económicas mundiales parten del supuesto de la aprobación y lanzamiento de las vacunas, la adaptación moderada o gradual de las actividades económicas de contacto intensivo y las políticas anunciadas a fines del 2020 por parte de Estados Unidos y Japón. No obstante, dicho organismo internacional señala que existen preocupaciones persistentes que podrían cambiar las perspectivas mundiales, por ejemplo, el aumento de las infecciones, problemas de logística en la distribución de las vacunas, entre otras, que vayan en contraposición a una recuperación económica sólida para los próximos años.

El FMI (2021) señala que, después de la contracción económica mundial de 3,5% registrada en 2020, se espera una recuperación de 5,5% en 2021 y 4,2% para 2022. Estas perspectivas dependen del avance que tendría el proceso de vacunación y los estímulos fiscales anunciados por Estados Unidos y Japón, aspecto que ayudaría a impulsar la actividad económica en economías avanzadas, generando efectos favorables a los socios comerciales.

De acuerdo con el BCCR (2021), la dinámica que presenta la economía internacional se transmitirá a la economía local por cuatro vías. A saber, el crecimiento de socios comerciales, términos de intercambio, inflación importada y condiciones financieras internacionales. El BCCR prevé que todas las vías de transmisión muestren un comportamiento favorable a excepción de los términos de intercambios, esto porque se espera un incremento de 28,8% en el precio del petróleo para 2021. Por su parte, en 2022, el ente monetario señaló que anticipa una mejora en los términos de intercambio de 0,3%, explicado principalmente por un decrecimiento en el precio de los hidrocarburos de 0,7%.

En el caso del crecimiento de los principales socios comerciales de Costa Rica, el BCCR indicó que se prevé una recuperación de 4,4% en 2021 y un crecimiento del 3,0% en 2022. Por su parte, el FMI (2021) proyecta que Estados Unidos, principal socio comercial del país, crezca 5,1% en 2021 y 2,5% para 2022.

En lo que respecta al déficit de cuenta corriente y a la posición de activos de reserva, el BCCR (2021) estima que el primero se ubicaría entre 3,0% y 2,6% del PIB en 2021 y 2022 respectivamente, financiado por flujos de ahorro externo previstos para esos años. En cuanto a los activos de reserva, se proyecta que se ubiquen entre 13,8% y 14,0% en 2021 y 2022.

En el cuadro 1, se presentan las principales proyecciones de la economía mundial para 2021 y 2022 publicadas por el FMI en enero del año en curso:

Cuadro 1. Economía Internacional. Resultados de las principales variables internacionales, datos en porcentajes. Dato observado 2019, estimado 2020, y proyecciones para 2021 y 2022.

CONCEPTOS	Estimación		Proyecciones	
	2019	2020	2021	2022
Economía Mundial	2,8	-3,5	5,5	4,2
Economías avanzadas	1,6	-4,9	4,3	3,1
Estados Unidos	2,2	-3,4	5,1	2,5
Zona euro	1,3	-7,2	4,2	3,6
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	3,6	-2,4	6,3	5,0
Asia emergente y en desarrollo	5,4	-1,1	8,3	5,9
China	6,0	2,3	8,1	5,6
América Latina y el Caribe	0,2	-7,4	4,1	2,9
Brasil	1,4	-4,5	3,6	2,6
México	-0,1	-8,5	4,3	2,5
Socios comerciales, promedio ^{1/}	1,9	-4,8	4,4	3,0
Volumen del comercio mundial (bienes y servicios)				
^{2/}	1,0	-9,6	8,1	6,3
Economías avanzadas	1,4	-10,1	7,5	6,1
Economías emergentes y en desarrollo	0,3	-8,9	9,2	6,7
Precio				
Petróleo ^{3/}	71,1	48,8	62,8	62,4
Variación %	-8,7	-31,4	28,8	-0,7
Inflación mundial				
Economías Avanzadas ^{4/}	1,4	0,7	1,3	1,5
Economías Emergentes y en Desarrollo ^{5/}	5,1	5,0	4,2	4,2

^{1/} Ponderado por los flujos de exportación acumulados a noviembre de 2020.

^{2/} Promedio simple de las tasas de crecimiento de los volúmenes de exportación e importación (bienes y servicios).

^{3/} Corresponde al precio por barril de producto terminado importado por Costa Rica, el cual tiene como referencia los precios futuros de WTI de Bloomberg (promedio de 30 días) más un margen (entre el precio del crudo y el valor de producto terminado) de USD 10 por barril en el caso del 2020 por efecto pandemia. Para el 2021 y 2022 se retorna de manera gradual a la diferencia histórica pre pandemia de USD 14.

^{4/} La tasa de inflación de la zona del euro es del 0,9% en 2021 y del 1,2% en 2022, de Japón es del -0,1% en 2021 y del 0,5% en 2022, y de Estados Unidos es del 2,1% en 2021 y 2022, respectivamente.

^{5/} Excluye Venezuela.

Fuente. Banco Central de Costa Rica PM 2021-2022 y FMI, WEO enero 2021.

2.4. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL 2020-2021.

Durante 2020, la actividad económica costarricense experimentó una caída de 4,5% producto de la pandemia. A nivel de gasto, la contracción económica se explica por la caída tanto de la demanda interna como externa. En la primera influyó, principalmente, el menor consumo de los hogares y la inversión, mientras que en la segunda contribuyó la afectación en la exportación de servicios, en especial de los vinculados al turismo y al transporte de mercancías. Por actividad económica, las industrias que experimentaron mayor perjuicio fueron los servicios, en especial aquellos vinculados al turismo, hoteles y restaurantes, transporte y almacenamiento, así como el comercio de mercancías. Esto se

debió en particular al cierre de fronteras (dentro y fuera del país) y las restricciones a la movilidad vehicular.

No obstante, se espera una recuperación económica para los siguientes años. De acuerdo a estimaciones del BCCR (2021) realizadas en enero del 2021, para el bienio 2021-2022 proyecta una recuperación económica gradual, con una tasa de crecimiento real del PIB de 2,6% y 3,6%, respectivamente. Dicho crecimiento estará sujeto al crecimiento de los principales socios comerciales, en recuperación de la economía local, continuación de las condiciones expansivas del crédito local, mejora gradual de la confianza de los consumidores, empresas e inversionistas, proceso de eliminación de restricciones a la movilidad, la velocidad de vacunación durante el resto del 2021 y el ajuste fiscal propuesto por el Gobierno de la República.

A nivel monetario, durante 2020 se apreciaron distintas fuerzas deflacionarias en la economía costarricense. A nivel local, se observó un menor efecto del componente importado, resultado de la desaceleración de la inflación mundial y a la caída en los precios de los combustibles, efectos parcialmente compensados por el aumento en el tipo de cambio. Por otro lado, se tuvo una brecha del producto más negativa, resultado de distintos factores como la contracción de la actividad económica, tanto local como de los principales socios comerciales del país, y una alta tasa de desempleo. Adicionalmente, el estancamiento del crédito al sector privado y de expectativas de inflación bajas, están dentro de los factores que explican el bajo crecimiento generalizado a nivel de precios.

Una de las consecuencias de la poca actividad económica fue la disminución en el nivel de emprendimientos, la cual a su vez se tradujo en una menor colocación crediticia. El crédito del sistema financiero al sector privado se mantuvo estancado, pese a la disponibilidad de liquidez por parte de los intermediarios financieros y a que las tasas de interés activas y pasivas alcanzaron niveles históricamente bajos, influidas por varias acciones de política monetaria aplicadas por el BCCR. Lo anterior, sugiere que el estancamiento del crédito respondió a la caída de la actividad económica, las perspectivas negativas de los agentes económicos y la incertidumbre sobre la duración de la crisis sanitaria. Por el lado de la oferta de fondos prestables, también es posible que haya habido mayor reserva por parte de los intermediarios financieros en el otorgamiento de crédito, dado el mayor riesgo crediticio (dada la reducción en los ingresos de hogares y empresas) y la mayor concentración del ahorro financiero en instrumentos altamente líquidos.

A fin de minimizar los efectos de la COVID-19 sobre el sistema financiero, las autoridades correspondientes llevaron a cabo una serie de acciones de política. Estas medidas procuraron proteger el tejido empresarial y el empleo, donde destacan las siguientes:

- a) La profundización de la postura de una política monetaria expansiva y contracíclica. Lo anterior con el fin de minimizar el impacto sobre los hogares y empresas ante esta emergencia sanitaria, y procurar la estabilidad del sistema financiero y del sistema de pagos. La reducción de la Tasa de Política Monetaria (TPM), que

acumuló 450 puntos base (p.b.) entre marzo de 2019 y finales de 2020, apoyó la disminución de las tasas de interés pasivas y activas de los intermediarios financieros.

- b) La provisión de liquidez al sistema financiero nacional, de manera oportuna y calibrada, con medidas adicionales.

La recuperación económica que se espera para el siguiente bienio, también se vería reflejada en mejores indicadores para el sector monetario y financiero. De acuerdo, a estimaciones del BCCR para 2021-2022, la inflación se mantendrá por debajo del límite inferior del rango de tolerancia definido para la inflación en el mediano plazo ($3\% \pm 1$ p.p.). por su parte, a partir del comportamiento esperado para la producción y sector externo, así como del financiamiento neto requerido por el Gobierno Central, se estima que el ahorro financiero crecerá a una tasa media anual de 7,1% y 5,4% en 2021 y 2022, respectivamente. Por su parte, el crédito al sector privado crecería en torno a 3,6% y 5,2% en el mismo periodo.

En cuanto al sector externo, el cierre del 2020 fue similar al observado durante el periodo anterior. El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue 2,4% del PIB en 2020, esto explicado por la caída en el superávit de servicios (ante la reducción en el turismo internacional), aunque parcialmente por un menor déficit en la cuenta de bienes. La evolución de este último componente estuvo determinada por una fuerte contracción de las importaciones, debido a la caída en la factura petrolera (1,1 p.p. del PIB), resultado de los menores los precios internacionales y a una menor demanda interna de combustibles.

En cuanto a la cuenta financiera, en 2020 hubo una salida neta de recursos por el equivalente a 0,5% del PIB. En el sector público el egreso neto fue 0,8% del PIB, cifra que contrasta con el financiamiento externo neto recibido en 2019 (1,4% del PIB). Por su parte, el sector privado registró un financiamiento neto de 0,4% del PIB (3,0% en 2019), en el cual sobresalen los pasivos de inversión directa.

Aunque la inversión extranjera directa experimentó una disminución, este parece ser un fenómeno generalizado en la región. Si bien la inversión directa fue menor en 23,6% respecto a 2019, esa reducción fue más baja de lo previsto tanto para el mundo (40%) como para América Latina y el Caribe (50%). Destaca que en 2020 hubo 81 proyectos nuevos de inversión extranjera directa (IED), de los cuales 26 correspondieron a nuevas empresas y el resto a procesos de reinversión. Asimismo, hubo una diversificación de geografías de origen, toda vez que 14 proyectos nuevos provinieron de mercados no tradicionales (cuatro en 2019).

Las transacciones reales y financieras con el resto del mundo propiciaron una reducción en los activos de reserva de US\$1.754 millones, con lo cual el saldo de reservas internacionales netas se ubicó en US\$7.232 millones al finalizar el 2020, esto equivale a 6,9 meses de importaciones del régimen definitivo y a 11,8% del PIB.

La evolución de los principales indicadores del sector externo estaría condicionada por la recuperación de la actividad económica local y de los principales socios comerciales, así como por un deterioro proyectado en los términos de intercambio, particularmente en 2021. Con base en ello, se estima que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se ubicaría en 3,0% del PIB en 2021 y disminuiría a 2,6% del PIB el año siguiente. Los flujos de ahorro externo previstos permitirían financiar la brecha en la cuenta corriente en ambos años, pese a la menor afluencia de recursos externos prevista para 2020.

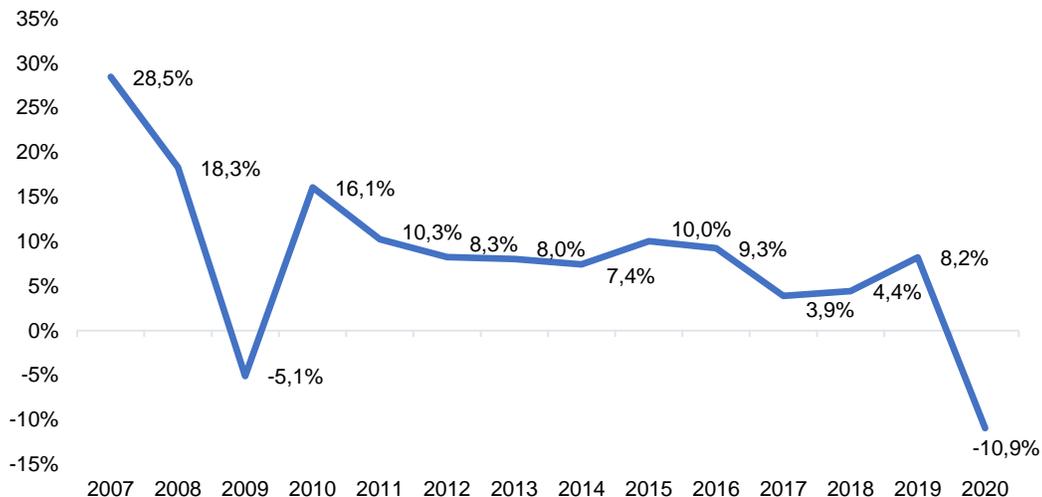
2.5. SITUACIÓN FISCAL EN 2020-2021.

2.5.1. Hechos más relevantes en ingresos, gastos, financiamiento y deuda al cierre del 2020.

Ingresos y gastos

En 2020 los ingresos totales registraron una caída por **¢586.660,2 millones (1,6% del PIB), respecto a 2019**. Este comportamiento es resultado de las medidas “no farmacéuticas” y tributarias tomadas por el Gobierno para contrarrestar el impacto de la propagación del Coronavirus SARS-CoV-2 en el país. Como se muestra en el gráfico 1, los ingresos totales presentaron un decrecimiento de 10,9% con respecto a 2019.

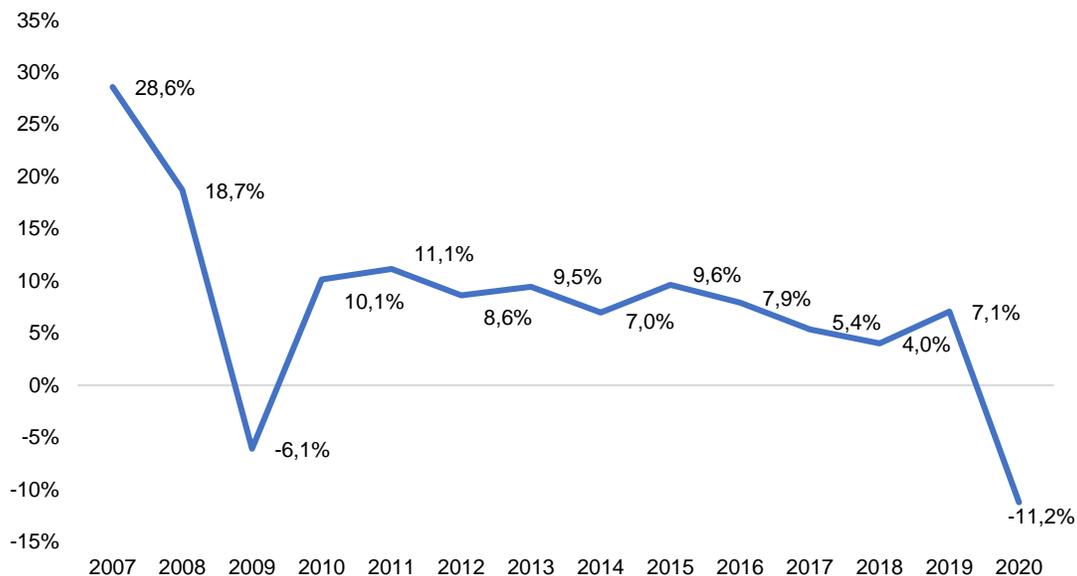
Gráfico 1. Gobierno Central. Comportamiento de los ingresos totales en tasas de variación acumulada, periodo 2007-2020.



Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2020.

En el caso de los ingresos tributarios, el monto recaudado fue **¢4.341.328,6 millones** y como lo muestra el gráfico 2 presentaron una caída del 11,2% con respecto a los recaudados a diciembre del 2019 (**¢4.889.569,7 millones**).

Gráfico 2. Gobierno Central. Comportamiento de los ingresos tributarios en tasas de variación acumulada, periodo 2007-2020



Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2020.

Entre los principales resultados de los ingresos se pueden destacar:

- El impuesto sobre la renta cayó -11,0%, es decir $\text{¢}203.617,5$ millones (0,6% del PIB) menos con respecto al 2019. No obstante, la recaudación del impuesto a personas físicas creció 5,0%, al mostrar un aumento de $\text{¢}27.137,5$ millones a diciembre 2020 (0,1% del PIB).
- La recaudación por impuesto al valor agregado (IVA) decreció -0,7%, registrándose al cierre del año una caída de $\text{¢}11.291,1$ millones (0,03% del PIB) respecto a 2019; consecuencia principalmente de la reducción en la recaudación en aduanas (-11,9%).
- El impuesto único a los combustibles decreció -20,9% representando $\text{¢}115.633,1$ millones (0,3% del PIB) menos con respecto al acumulado a diciembre del 2019.
- La recaudación del impuesto selectivo de consumo decreció -27,9% representado $\text{¢}55.005,4$ millones (0,2 del PIB) en relación con el mismo periodo del 2019.

En el siguiente cuadro se presenta el detalle de los ingresos y los resultados que registraron al cierre del ejercicio económico 2020:

Cuadro 2. Gobierno Central. Comportamiento de los ingresos totales, datos en tasas de variación anual y en billones de colones. Periodo diciembre 2018 al 2020

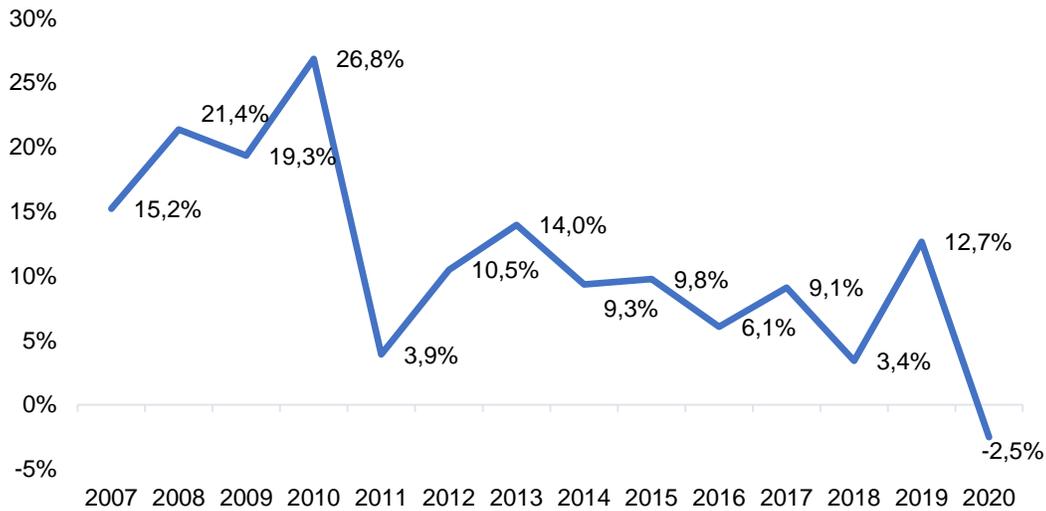
CONCEPTO	2018	2019	2020	18/17	19/18	20/19
INGRESOS TOTALES	4.956,7	5.363,0	4.776,3	4,4%	8,2%	-10,9%
I-Ingresos Corrientes	4.925,2	5.262,6	4.694,7	3,9%	6,8%	-10,8%
I-1 Ingresos Tributarios	4.567,1	4.889,6	4.341,3	4,0%	7,1%	-11,2%
Impuesto a los ingresos y utilidades	1.699,3	1.854,9	1.651,2	8,8%	9,2%	-11,0%
Sobre importaciones	175,4	164,2	133,7	-2,1%	-6,4%	-18,6%
Arancel:	149,0	140,9	114,8	-2,4%	-5,4%	-18,6%
1% Valor Aduanero:	26,4	23,3	19,0	-0,3%	-11,6%	-18,7%
Sobre exportaciones	5,5	5,4	5,5	-3,0%	-1,0%	1,1%
Por Caja Banano Exportada	0,2	0,2	0,2	-3,2%	-4,4%	8,2%
Der.de Exp.ad/valorem	3,6	3,5	3,8	-2,2%	-2,6%	7,9%
Impuesto Exportaciones Vía Terrestre	1,7	1,7	1,5	-4,8%	2,6%	-13,4%
IVA ^{1/}	1.487,6	1.635,0	1.623,7	2,4%	9,9%	-0,7%
Interno	779,4	958,8	1.027,9	3,2%	23,0%	7,2%
Aduanas	708,2	676,2	595,8	1,4%	-4,5%	-11,9%
Consumo	221,2	197,5	142,4	-9,3%	-10,7%	-27,9%
Interno	19,4	10,2	9,3	-12,3%	-47,5%	-8,9%
Aduanas	201,8	187,3	133,2	-9,0%	-7,2%	-28,9%
Otros ingresos tributarios	978,2	1.032,6	784,7	3,3%	5,6%	-24,0%
I-2 Contribuciones Sociales	85,4	77,5	79,4	20,0%	-9,3%	2,5%
I-3 Ingresos no Tributarios	64,9	80,2	50,7	-13,4%	23,6%	-36,8%
I-4 Transferencias	207,8	215,3	223,3	3,0%	3,6%	3,7%
II- Ingresos de Capital:	31,4	100,4	81,6	345,3%	219,6%	-18,7%

Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2020.

Nota. 1/ A partir del primero de julio del 2019 pasa hacer el impuesto al valor agregado debido a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No 9635.

En lo que respecta a los gastos, como se muestra en el gráfico 3 al cierre del 2020, el gasto total del Gobierno Central (¢7.682.246,8 millones) decreció -2,5% con respecto al monto del 2019 (¢7.880.403,6 millones), pese a los gastos adicionales generados por la pandemia por ¢294.185 millones (0,8% del PIB).

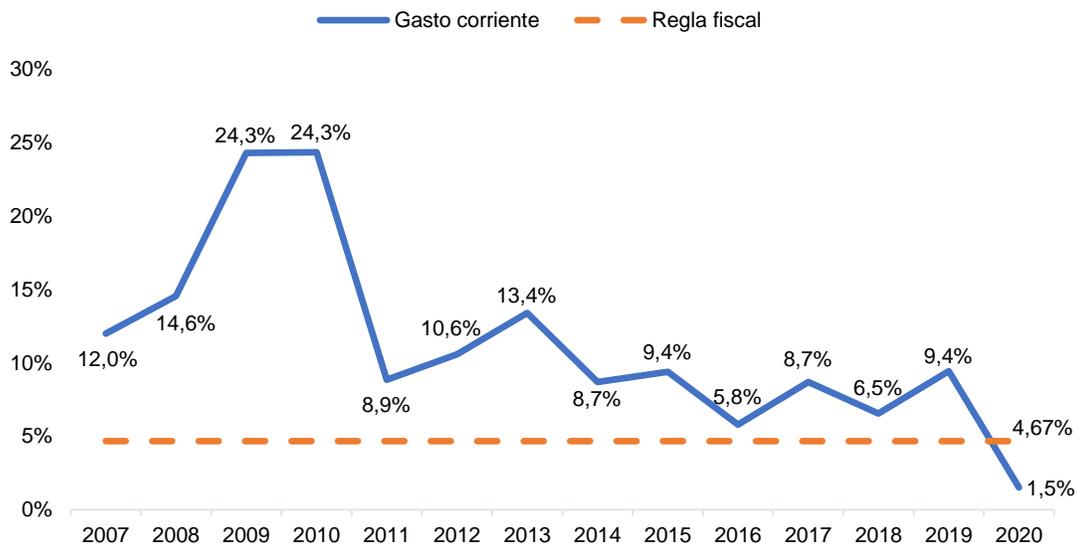
Gráfico 3. Gobierno Central. Comportamiento del gasto total en tasas de variación acumulada, periodo 2007-2020.



Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2020.

El gasto total sin intereses decreció -5,7%, con respecto al mostrado al mismo periodo del 2019, esto equivale a $\text{¢}362.21,3$ millones (1,0% del PIB) menos. Por su parte, como se muestra en el gráfico 4, el gasto corriente tuvo un crecimiento del 1,5% con respecto a 2019 (9,4%), cifra menor al límite establecido por la regla fiscal para el ejercicio económico 2020 (4,7%), generando un ahorro de $\text{¢}225.257,8$ millones (0,6% del PIB) en gastos corrientes.

Gráfico 4. Gobierno Central. Comportamiento del gasto corriente en tasas de variación acumulada, periodo 2007-2020.



Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2020.

En lo que respecta al gasto de capital, este alcanzó la suma de $\text{¢}444.014,7$ millones para el ejercicio económico 2020, lo cual representó una caída de 274.810,3 millones (0,8% del

PIB) con respecto al mismo periodo del 2019 (¢718.825,0 millones). Lo anterior, significo un decrecimiento de 38,2%.

En el cuadro 3 se presenta el detalle de los gastos y los resultados que registraron al cierre del ejercicio económico 2020:

Cuadro 3. Gobierno Central. Comportamiento de los gastos totales, datos en tasas de variación anual y en billones de colones. Periodo diciembre 2018 al 2020

CONCEPTO	2018	2019	2020	18/17	19/18	20/19
GASTOS TOTALES Y CONCESIÓN NETA	6.995,2	7.880,4	7.682,2	3,4%	12,7%	-2,5%
Gasto Total sin Intereses	5.766,5	6.363,1	6.000,9	0,4%	10,3%	-5,7%
GASTOS CORRIENTES	6.515,0	7.129,7	7.237,4	6,5%	9,4%	1,5%
Gasto corriente primario	5.286,3	5.612,4	5.556,1	3,8%	6,2%	-1,0%
Remuneraciones	2.394,7	2.476,6	2.481,1	4,6%	3,4%	0,2%
Sueldos y Salarios	1.996,2	2.057,9	2.062,2	5,2%	3,1%	0,2%
Cargas Sociales	398,5	418,7	418,9	1,4%	5,1%	0,1%
Bienes y Servicios	224,1	232,4	241,7	3,0%	3,7%	4,0%
Intereses	1.228,7	1.517,3	1.681,3	20,2%	23,5%	10,8%
Deuda Interna	1.023,8	1.310,0	1.441,8	23,6%	28,0%	10,1%
Deuda externa	204,9	207,2	239,5	5,5%	1,2%	15,6%
Transferencias ^{1/}	2.667,4	2.903,4	2.833,2	3,2%	8,8%	-2,4%
Sector Privado	851,0	872,2	1.025,5	6,2%	2,5%	17,6%
Sector Publico	1.793,4	1.987,0	1.698,6	3,6%	10,8%	-14,5%
Sector Externo	5,4	5,7	6,6	-7,2%	6,4%	14,2%
Transferencias con recurso externo	17,6	38,5	102,6	-62,0%	118,8%	166,3%
GASTOS DE CAPITAL	479,5	718,8	444,0	-26,1%	49,9%	-38,2%
Inversión	67,4	60,9	73,8	-31,5%	-9,7%	21,3%
Transferencias	412,1	658,0	370,2	-25,2%	59,7%	-43,7%
Sector Privado	18,1	20,2	14,1	-2,5%	11,3%	-30,1%
Sector Publico	360,4	501,4	329,5	-23,4%	39,1%	-34,3%
Sector Externo	0,4	0,2	0,0	-73,7%	-62,1%	-100,0%
Transferencias con recurso externo	33,1	136,3	26,6	-45,1%	311,2%	-80,5%
Concesión Neta de Préstamos	0,7	31,9	0,9	1,5%	4.640,0%	-97,3%

Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2020.

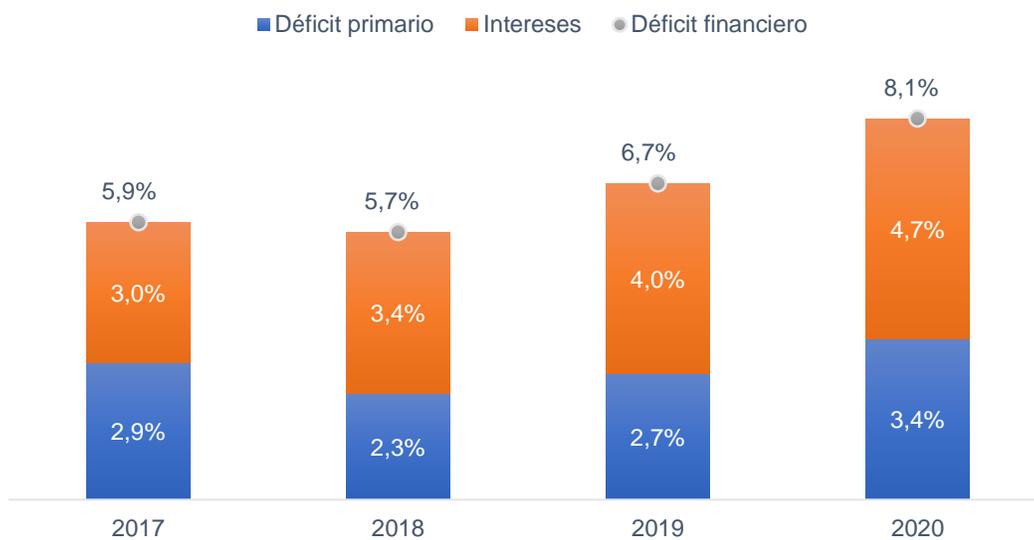
Balances fiscales

El déficit primario acumulado a diciembre del 2020 se ubicó en 3,4% del PIB (¢1.224.622,0 millones) y fue mayor en 0,7 p.p. al registrado en el 2019 (2,7% del PIB). A pesar de la disminución en el gasto total sin intereses (¢362.211,3 millones, equivalente a 1,0% del PIB), no fue posible compensar la caída en los ingresos totales (¢586.660,2 millones, equivalente a 1,6% del PIB).

El déficit financiero, en el ejercicio económico del 2020 registró un valor de ¢2.905.930,4 millones (8,1% del PIB), mayor en 1,4 p.p. al registrado en 2019 (6,7% del PIB). El pago de intereses del 2020 representó el 57,9% del déficit financiero, equivalente a ¢1.681.308,4 millones (4,7% del PIB), de este monto 85,8% corresponde al pago por intereses de deuda interna (¢1.441.804,6 millones, equivalente a 4,0% del PIB) en este periodo.

En el gráfico 5 muestra el resultado del déficit primario y financiero e intereses para 2020:

Gráfico 5. Gobierno Central. Déficit Primario, Intereses y Déficit Financiero, datos acumulados, datos en % del PIB, periodo 2017-2020



Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2020.

Financiamiento y deuda

La reducción de ingresos y el aumento en gastos para la atención sanitaria de la pandemia por COVID-19, repercutieron en las necesidades brutas de financiamiento. Para 2020 el total de necesidades de financiamiento fue 13% sobre el PIB. El gobierno se vio obligado a atender esos gastos no presupuestados con un incremento de nueva deuda local e internacional. El financiamiento por parte del mercado doméstico representó 8,6% del PIB, cifra menor de lo observado en 2019. A esto contribuyó el plan de financiamiento de apoyo multilateral para financiar el impacto fiscal de la crisis sanitaria por COVID-19 por un monto US\$1.402 millones, los cuales financiaron 2,8% del PIB, más del 20% del total de necesidades.

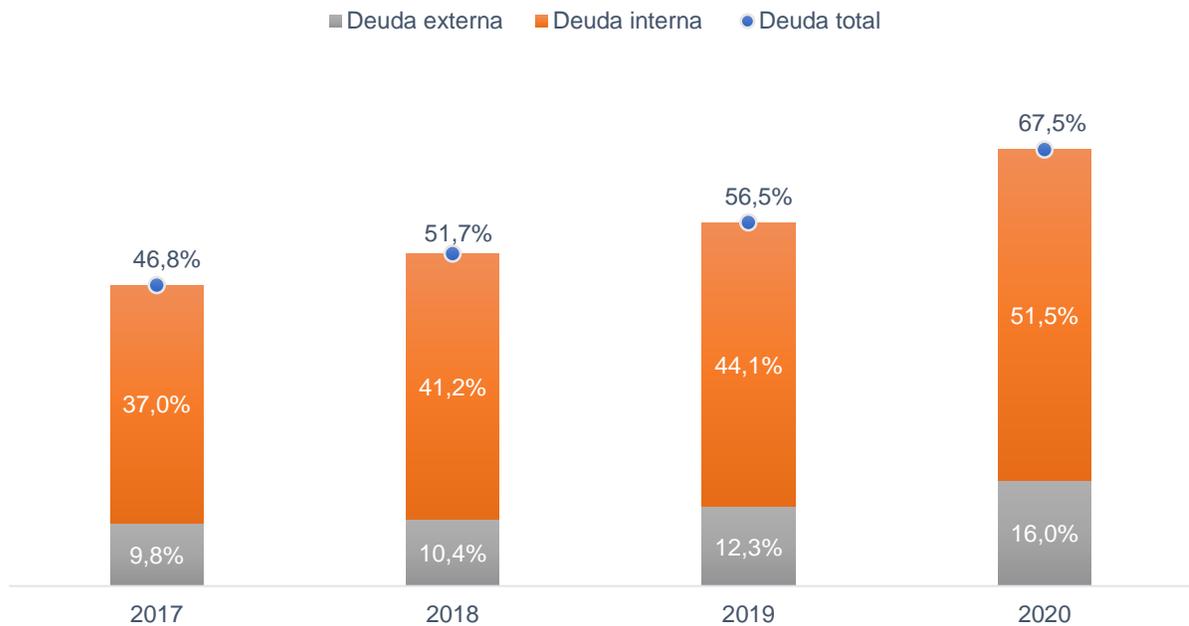
La deuda presentó una clara tendencia al alza, al cierre del 2020 la deuda a PIB cerró en 67,5% lo que representa un incremento superior a 11,0 p.p. del PIB comparado con el cierre del 2019, este incremento generó un impacto sobre diversas variables claves: pagos de

intereses, amortización, entre otras, pese a lo anterior, y gracias al adecuado manejo de las autoridades para setiembre del 2020 se visualizaron mejores resultados en el balance primario.

Luego de los acuerdos alcanzados con el FMI a inicios del 2021, que conllevan una serie de acuerdos que deben ser ratificados en la Asamblea Legislativa en los próximos meses, como resultado de esto, se espera una mejoría significativa en la evolución de diversas variables fiscales, entre ellas la evolución de la deuda. Otro elemento clave para la mejora de las variables fiscales es la implementación de la regla fiscal, se estima que luego de la implementación de todas estas medidas para 2023 y 2024 se presente una reducción de la razón deuda-PIB que permita regresar a la senda de sostenibilidad para el mediano plazo.

En el gráfico 6, se muestra el resultado de la deuda del Gobierno central en porcentajes de la producción nacional y clasificada en interna y externa:

Gráfico 6. Gobierno Central. Deuda total dividida en interna y externa, datos en % del PIB, periodo 2017-2020



Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras de deuda pública 2020.

Consolidación Órganos Desconcentrados (ODs) y Gobierno Central

La Ley 9524, "Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central", incorpora en el presupuesto nacional 2021 a las ODs.

Para efectos de comparación, se elaboró el ejercicio de consolidación del Gobierno Central y dichas entidades en el 2020 dando como resultado una estimación del déficit primario de 3,9% del PIB y un financiero de 8,7% del PIB.

En el caso de la deuda total, la deuda total cerró en 67,9% del PIB, y si esta se divide por composición, la deuda interna no se ve afectada, cerró en 51,5% del PIB y la externa alcanzó el valor de 16,4% del PIB.

2.5.2. Principales resultados de ingresos, gastos, balances fiscales y deuda a febrero 2021.

A partir de enero 2021, las cifras fiscales incorporan el efecto de aplicar la Ley 9524, “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central”, la cual establece la incorporación de los presupuestos de los Órganos Desconcentrados (ODs) al presupuesto nacional. Por tanto, las tasas de variación durante el presente ejercicio económico 2021 respecto al ejercicio económico 2020, estarán influenciadas por los ingresos, gastos y deuda que resultan de la incorporación de los ODs al presupuesto nacional.

Ingresos acumulados a febrero

A febrero del 2021 se registraron ingresos totales por ¢912.393,5 millones (2,4% del PIB), 10,3% más respecto a 2020, equivalente a un aumento de ¢84.988,4 millones (0,2% del PIB).

En lo que respecta a los ingresos tributarios, estos alcanzaron ¢799.599,6 millones, para una variación de 0,5% comparado a febrero del 2020, con un aumento de ¢4.340,0 millones (0,01% del PIB), producto del incremento en la recaudación del impuesto a la propiedad de vehículos, y del impuesto de renta a las personas jurídicas y personas físicas.

Los ingresos por contribuciones sociales aumentaron en ¢62.191 millones (0,17% del PIB), con respecto al 2020, lo que genera una tasa de variación extraordinaria de 484,6%, debido a la incorporación de los ODs en el Presupuesto Nacional (Ley No. 9524), siendo el efecto del Fondo de Desarrollo y de Asignaciones Familiares, particularmente fuerte.

Los ingresos no tributarios mostraron un crecimiento de 449,7%, con respecto al 2020, esto significó ¢23.837,1 millones (0,07% del PIB) más, explicado por la incorporación de las ODs en el Presupuesto Nacional (Ley No. 9524). Dicho comportamiento se debe principalmente por el aumento a otros servicios financieros y de seguros del Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) por ¢13.427 millones, ¢1.024 millones de venta de servicios del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), ¢3.512 millones del canon del Consejo de Transporte Público (CTP) y ¢2.376 millones referente a multas de tránsito del COSEVI.

Finalmente, se registraron ¢6.534,9 millones en ingresos de capital, producto de la transferencia de capital del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

En el siguiente cuadro se presenta el detalle de los ingresos y los resultados que registraron a febrero del 2021:

Cuadro 4. Gobierno Central. Comportamiento de los ingresos totales, datos en tasas de variación anual y en billones de colones. Periodo febrero 2019 al 2021^{1/}

CONCEPTO	2019	2020	2021	18/19	19/20	20/21
INGRESOS TOTALES	797,8	827,4	912,4	16,8%	3,7%	10,27%
I- Ingresos Corrientes	797,8	827,4	905,9	16,8%	3,7%	9,5%
I-1 Ingresos Tributarios	758,9	795,3	799,6	16,3%	4,8%	0,5%
Impuesto a los ingresos y utilidades	266,3	232,0	243,2	56,1%	-12,9%	4,8%
Sobre importaciones	27,7	24,0	25,7	-2,0%	-13,1%	6,8%
Arancel:	23,7	20,4	22,1	-1,8%	-13,8%	7,9%
1% Valor Aduanero:	4,0	3,6	3,6	-3,5%	-8,9%	0,6%
Sobre exportaciones	0,8	0,9	1,0	-7,8%	8,8%	12,1%
Por Caja Banano Exportada	0,0	0,0	0,0	-16,8%	22,9%	3,5%
Der.de Exp.ad/valorem	0,5	0,6	0,7	-11,7%	16,2%	10,8%
Impuesto Exportaciones Vía Terrestre	0,3	0,3	0,3	0,9%	-5,2%	15,7%
IVA ^{2/}	268,0	328,8	326,4	4,7%	22,7%	-0,7%
Interno	157,0	219,6	214,6	6,6%	39,9%	-2,3%
Aduanas	111,1	109,1	111,8	2,1%	-1,7%	2,4%
Consumo	33,2	34,2	28,3	-4,5%	3,1%	-17,1%
Interno	1,7	2,0	2,0	-51,4%	14,4%	1,3%
Aduanas	31,4	32,2	26,3	0,9%	2,4%	-18,2%
Otros ingresos tributarios	162,9	175,3	174,9	0,5%	7,6%	-0,2%
I-2 Contribuciones Sociales	12,9	12,8	75,0	-5,2%	-0,8%	484,6%
I-3 Ingresos no Tributarios	12,8	5,3	29,1	194,2%	-58,6%	449,7%
I-4 Transferencias	13,1	14,0	2,1	5,5%	6,9%	-85,0%
II- Ingresos de Capital:	0,0	0,0	6,5			

Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2021.

Nota. 1/ Incluye el efecto de las ODs Ley 9524, a partir del 2021.

2/ A partir del primero de julio del 2019 pasa hacer el impuesto al valor agregado debido a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No 9635.

Gastos acumulados a febrero

El gasto total del gobierno central a febrero 2021 (¢1.363.567,0 millones) creció 14,7% con respecto al monto registrado en 2020 (¢1.188.859,4 millones). Entre los factores que explican dicho comportamiento está la incorporación de los egresos de 51 órganos desconcentrados en el Presupuesto Nacional (¢134.515 millones); así como al mayor gasto por intereses (¢75.886,7 millones) y al aumento del gasto de capital (¢31.536,4 millones).

El crecimiento del gasto corriente a febrero, es 12,0%, se explica por el aumento de las remuneraciones (5,8% que incluye remuneraciones de los ODs), bienes y servicios (77,4% incorpora adquisiciones de los ODs), intereses (28,7%), y las transferencias corrientes (6,5%). El pago de intereses registró un monto de ¢340.586,1 millones (0,9% del PIB). De este rubro, 88,5% correspondió a deuda interna (¢301.299,5 millones).

El gasto de capital alcanzó ¢56.693,4 millones para un crecimiento de 125,3% (¢31.536,4 millones más, 0,1% del PIB) en comparación con el mismo periodo del 2020 (¢25.157,0 millones). El aumento en el gasto de capital se explica por los rubros de inversiones (¢24.540 millones) y transferencias de capital al sector público (¢20.389 millones). Respecto de este último destacan:

- BANHVI: ¢11.300 millones (0,03% del PIB).
- Juntas de Educación: ¢1.958 millones (0,01% del PIB).
- Fideicomiso Fonafifo-Banco Nacional de Costa Rica: ¢1.483 millones (0,004% del PIB).
- Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo: ¢1.169 millones (0,003% del PIB).

En el siguiente cuadro se presenta el detalle de los gastos y los resultados que registraron a febrero del 2021:

Cuadro 5. Gobierno Central. Comportamiento de los gastos totales, datos en tasas de variación anual y en billones de colones. Periodo febrero 2019 al 2021^{1/}

CONCEPTO	2019	2020	2021	18/19	19/20	20/21
GASTOS TOTALES Y CONCESIÓN NETA	1.184,8	1.188,9	1.363,6	14,9%	0,3%	14,7%
Gasto Total sin Intereses	1.062,3	924,2	1.023,0	12,6%	-13,0%	10,7%
GASTOS CORRIENTES	1.086,8	1.163,7	1.303,0	8,4%	7,1%	12,0%
Gasto corriente primario	964,3	899,0	962,4	5,4%	-6,8%	7,1%
Remuneraciones	496,3	508,6	537,9	3,7%	2,5%	5,8%
Sueldos y Salarios	414,7	423,1	448,3	3,4%	2,0%	6,0%
Cargas Sociales	81,7	85,5	89,6	5,2%	4,6%	4,8%
Bienes y Servicios	13,5	12,2	21,7	-6,6%	-9,5%	77,4%
Intereses	122,5	264,7	340,6	40,5%	116,1%	28,7%
Deuda Interna	93,6	229,4	301,3	48,1%	145,0%	31,3%
Deuda externa	28,8	35,3	39,3	20,4%	22,4%	11,3%
Transferencias ^{1/}	454,5	378,2	402,7	7,6%	-16,8%	6,5%
Sector Privado	125,1	132,0	140,1	6,1%	5,5%	6,2%
Sector Publico	324,5	244,7	261,0	8,4%	-24,6%	6,7%
Sector Externo	1,2	1,5	1,5	-1,7%	24,2%	0,9%
Transferencias con recurso externo	3,7	0,0	0,0	-4,6%		
GASTOS DE CAPITAL	98,0	25,2	56,7	245,3%	-74,3%	125,4%
Inversión	3,5	3,7	24,5	-25,2%	6,6%	559,8%
Transferencias	94,5	21,4	32,2	298,5%	-77,3%	50,0%
Sector Privado	2,5	2,2	2,4	21,9%	-10,9%	6,8%
Sector Publico	11,2	19,1	20,4	-48,0%	71,5%	6,5%
Sector Externo	0,0	0,0	0,0			
Transferencias con recurso externo	80,9	0,1	9,4	37819,9%	-99,9%	10496,5%
Concesión Neta de Préstamos	0,0	0,0	3,9			

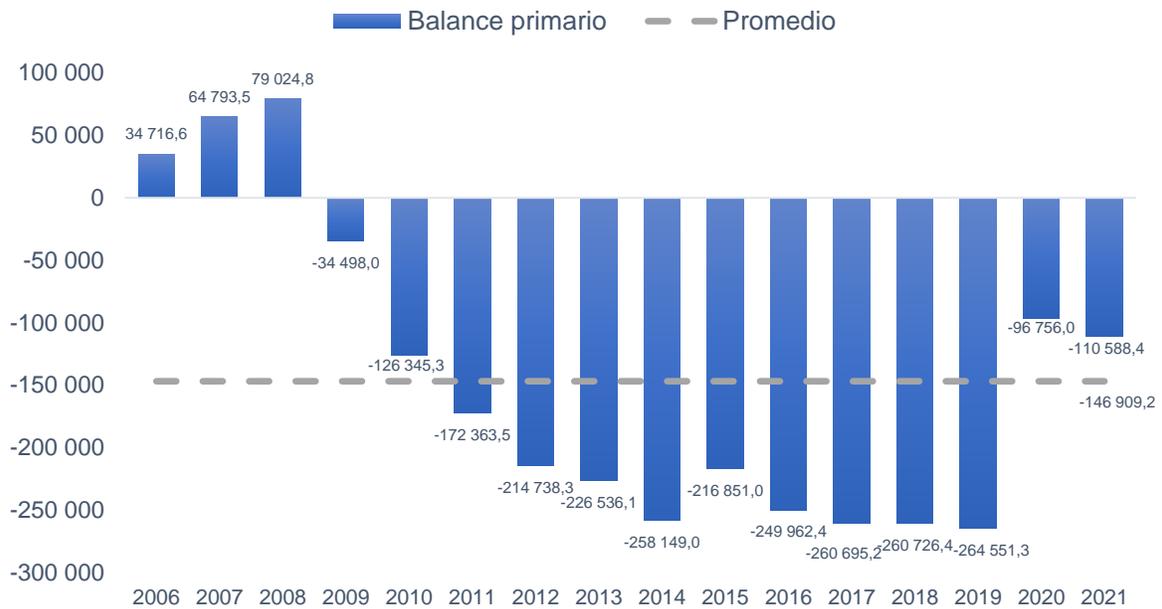
Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2021.

Nota. 1/ Incluye el efecto de las ODS Ley 9524, a partir del 2021.

Balances fiscales acumulados a febrero

El déficit primario a febrero del 2021 fue 0,3% del PIB (¢110.588,4 millones), lo que lo posiciona, en términos nominales por debajo del promedio histórico (¢146.909,2 millones).

Gráfico 7. Gobierno Central. Resultados del balance primario, periodo 2006-20211/, datos en millones de colones



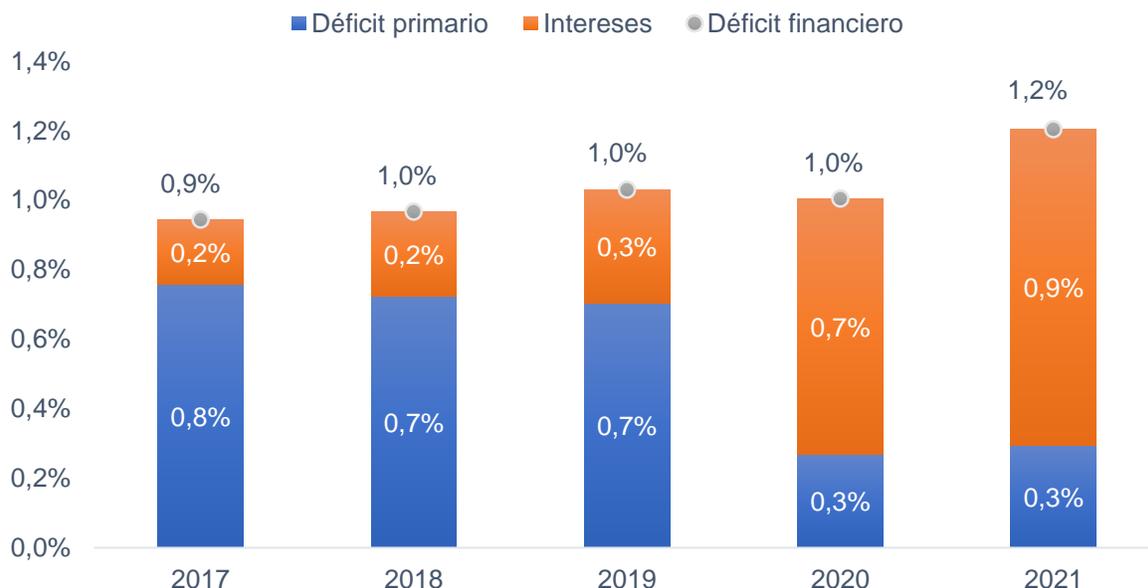
Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2021.

Nota. 1/El 2021 incluye el efecto de las ODs (Ley 9524).

El déficit financiero a febrero del 2021 fue ¢451.174,5 millones (1,2% del PIB), esto significa un aumento de ¢89.719,2 millones al déficit registrado en 2020 (¢361.455,3 millones, 1,0% del PIB). El pago de intereses representó 75,5% del déficit financiero, equivalente a ¢340.586,1 millones (0,9% del PIB). De dicho monto, 88,5% corresponde al pago por intereses de deuda interna (¢301.299,5 millones, 0,8% del PIB) en este periodo.

En el gráfico 8 se muestra el déficit primario y financiero e intereses a febrero del 2021:

Gráfico 8. Gobierno Central. Déficit Primario, Intereses y Déficit Financiero, datos acumulados, datos en % del PIB, periodo 2017-2021^{1/}



Fuente. Ministerio de Hacienda, cifras fiscales 2021.

Nota. 1/El 2021 incluye el efecto de las ODs (Ley 9524).

Deuda y financiamiento

A febrero del 2021 la deuda del gobierno central ascendió a ¢25.132.803,1 millones (67,1% del PIB) o US\$40.881 millones.

De acuerdo con el perfil de la deuda a febrero del 2021 se obtienen los siguientes resultados:

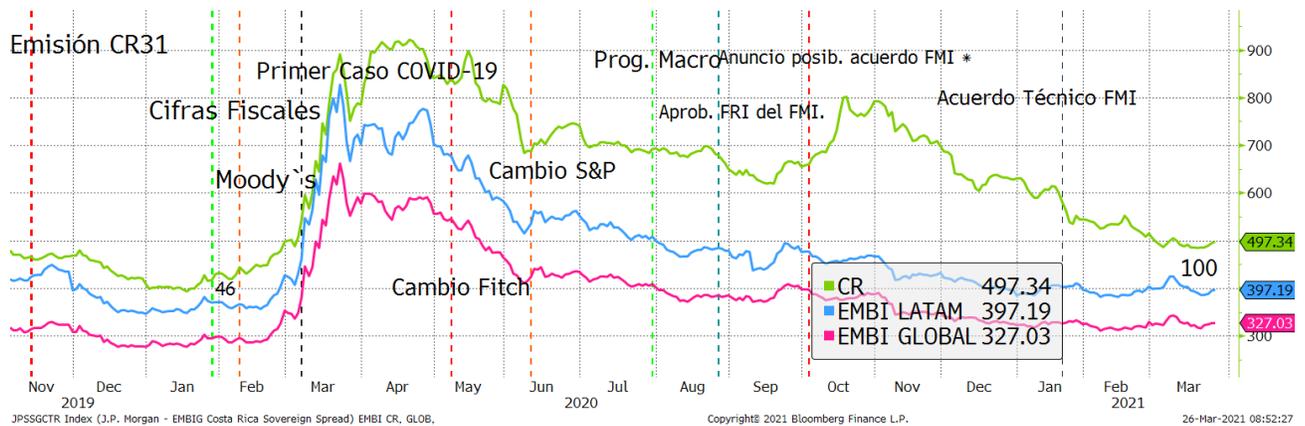
- Por tipo de instrumento, 73,8% es deuda a tasa fija, 21,4% a tasa ajustable y 4,8% es indexada.
- Por saldo de moneda, 59,5% está en colones, 38,4% en dólares y 2,1% en otras monedas.
- Por plazo de vencimiento, 53,9% es mayor a cinco años, 35,9% entre uno a cinco años y 10,3% es menor a un año.
- Por composición de deuda, 76,5% es interna y 23,5% es externa.

Según el Plan de Financiamiento de la Deuda Interna del Gobierno Central para el I Semestre del 2021, se proyecta la colocación en el mercado local de ¢1.800.000 millones en el mercado local (incluye US\$600 millones de préstamos que se encuentra en proceso de aprobación en la Asamblea Legislativa). De ese total, a marzo se han colocado ¢1.365,5 miles de millones, colocaciones que se han caracterizado por reducción en las tasas de interés pactadas. En lo que respecta a los canjes realizados en el año en curso, el monto

total acumulado asciende a $\text{€}273.794,9$ millones en valor transado, todo pertenece al I Semestre del 2021.

De igual forma, con las propuestas de ajuste fiscal planteadas por el Gobierno de la República, así como la aprobación de la Dirección Ejecutiva del FMI del acuerdo con Costa Rica, se generó una caída significativa entre el spread del EBI Costa Rica vrs EMBI LATAM, de octubre del 2020 a marzo del 2021 se registró una disminución de aproximadamente 300 puntos base.

Ilustración 1. Deuda Externa. EMBI Costa Rica vrs EMBI LATAM y GLOBAL, datos en puntos base, periodo noviembre 2019 a marzo del 2021.



Fuente. Bloomberg.

2.5.3. Resultados del cumplimiento regla fiscal en el ejercicio económico 2020 del Sector Público No Financiero.

La Ley No. 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, incorporó unas normas generales de responsabilidad fiscal en procura de que el Estado costarricense pueda lograr en el mediano plazo que la relación Deuda total del Gobierno Central con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) se mantenga en un rango prudencial, que no comprometa la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

Los artículos 5, 9 y 10 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República” de la referida Ley No. 9635, establecen que se limitará el crecimiento del gasto corriente o total según el comportamiento de dos variables macroeconómicas, tal es el caso del crecimiento interanual del PIB de los últimos cuatro años y de la relación de la deuda total del Gobierno Central con respecto al PIB nominal. Asimismo, el ámbito de aplicación de la regla fiscal serán las entidades y órganos que conforman el Sector Público No Financiero (SPNF).

Según el artículo 11 del Título IV de la mencionada Ley, la deuda del Gobierno Central al 2018 se ubicó en el escenario c) planteado en dicho artículo: si la deuda es igual o mayor al 45% del PIB, pero inferior al 60% del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no

sobrepasará el 75% del promedio del crecimiento de los últimos cuatro años del PIB nominal. Así, para 2020 se determinó que el crecimiento del gasto corriente de las entidades y órganos que conforman el SPNF no podía sobrepasar 4,67%.

Para el primer año de aplicación de la Regla Fiscal, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) en conjunto con la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) elaboró el primer Informe Final de Cumplimiento de Regla Fiscal⁶. En este informe se identifica cuales entidades del SPNF excedieron o no la tasa de crecimiento de Regla Fiscal para el ejercicio 2020, este informe debe remitirse a más tardar el 20 de marzo de cada año a la Contraloría General de la Republica, con copia a la Presidencia de la República.

En este orden de ideas, para 2020, el Informe Final de Cumplimiento contó con casi la totalidad de instituciones del sector público. El informe abarca 160 entidades y órganos del RSPNF (Presupuesto Nacional se analiza por aparte), sin embargo, no se logró contar con información completa para 48 entidades por lo que el informe solo analiza 111 entidades. Se debe señalar que 2020 es el único año donde se realizará una verificación de Regla Fiscal a los Órganos Desconcentrados por separado, debido a que para 2021, estos pasan a formar parte del Presupuesto Nacional de la Republica, por ende, el cumplimiento de la Regla Fiscal para estos Órganos a partir del presente año se realizará en agregado al Presupuesto Nacional.

Del análisis se determinó que, del gasto corriente ejecutado en 2020, de 105 (95%) de las 111 entidades y órganos analizados, muestran un crecimiento igual o inferior al 4,67%, cumpliendo así con lo establecido en el artículo 11 del Título IV de la Ley 9635. Las restantes seis entidades y órganos (5%), muestran un crecimiento superior al 4,67% en el gasto corriente ejecutado 2020 respecto al gasto corriente ejecutado 2019.

En cuanto al Gobierno Central, en 2020 se cumple a nivel de devengado con el límite establecido, ya que el crecimiento del gasto corriente fue 1,5%, inferior al 4,67% autorizado.

Se debe considerar que el devengado de gastos corrientes del 2020 incluye recursos para la atención del COVID-19. Así, los ¢294.185,2 millones se destinaron a la atención de ayudas a las familias que fueron afectadas por la pandemia a través del "bono proteger" y para mitigar la disminución en la base mínima contributiva para la CCSS. Estos recursos provinieron de diferentes fuentes: ingresos corrientes y de colocación, el Contrato de Préstamo suscrito entre la República de Costa Rica y la Corporación Andina de Fomento, para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (aprobado mediante Ley N° 9833), la Ley N° 9840 "Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional Covid-19 (Bono Proteger)", la Ley N° 9847 "Ley para autorizar transferencia de capital del Instituto Nacional de Seguros a favor del Estado para la atención de la emergencia con motivo de la pandemia del COVID-19".

⁶ MH. 2021. Informe Final sobre el cumplimiento del Artículo 11, Título IV Ley 9635, por las entidades y órganos del Sector Público No Financiero, al 31 de diciembre de 2020. Ministerio de Hacienda el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.hacienda.go.cr/contenido/15797-regla-fiscal>

Como parte del procedimiento establecido en el Título IV de la Ley 9635 "Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas" relativo a declaraciones de emergencia, artículo 16 Cláusulas de escape inciso a), el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S declaró emergencia nacional la situación presentada por la pandemia COVID-19 y que provocó que los recursos dirigidos a la atención de la emergencia fueran excluidos de la aplicación de la Regla Fiscal. Para ello, se contó con acuerdos de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) Nos. 058-04-2020, de la Sesión Extraordinaria N° 04-04-2020 del 02 de abril 2020, 095-05-2020, de la Sesión Extraordinaria N° 09-05-2020 del 29 de mayo 2020, 137-07-2020, de la Sesión Extraordinaria N° 13-07-2020 del 23 de julio 2020 y 139-07-2020 de la sesión extraordinaria N°14-07-2020 del 31 de julio de 2020 en los que se recomendó al Poder Ejecutivo "...que solicite la aplicación de la cláusula de escape establecida en el inciso a) del artículo 16 del título IV la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018, con base en la declaratoria de emergencia vigente...".

Por lo anterior, al excluir los recursos para atención de la emergencia COVID-19, el gasto corriente sujeto a regla fiscal asciende a ¢6.942.898,6 millones, lo que representa una tasa de variación de -2,6% respecto al gasto corriente devengado del 2019 (ver cuadro 6):

Cuadro 6. Gobierno Central. Gasto corriente ejecutado sujeto a Regla fiscal al 31 de diciembre del 2020, datos en millones de colones y porcentaje.

Rubro	2019	2020	% de variación
Gasto Corriente	7.126.144,3	7.237.083,8	1,5%
Gasto Corriente excluido de la Regla Fiscal (covid-19)		294.185,2	
Gasto Corriente sujeto a Regla Fiscal	7.126.144,3	6.942.898,6	-2,6%

Fuente. Ministerio de Hacienda, IV informe de cumplimiento de la regla fiscal 2020.

A pesar del incremento en los gastos destinados a atender la pandemia, el gobierno continuó su política de restricción al gasto, resultado que influyó en que el gasto corriente en 2020 sin gasto adicional por atención a la pandemia por COVID-19 fuera inferior al 2019.

3. PREVISIONES MACRO 2021-2025. CUADRO MACROECONOMICO 2020-2025.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021), la actividad económica en el país se contrajo fuertemente, de forma interanual, en el segundo y tercer trimestre del 2020, 8,8% y 6,7% respectivamente. Esto se dio principalmente por las medidas "no farmacéuticas" tomadas por las autoridades sanitarias para la contención de la propagación del virus por COVID-19, y por el debilitamiento de la demanda externa.

El FMI prevé que la economía se recupere para el 2021 al pasar de una caída del PIB real del 4,5% a una tasa de crecimiento del 2,6%, cifra levemente superior a la registrada en 2019 (2,2%), y anticipando que el crecimiento económico converja a su potencial (cerca de 3%) para el periodo 2022-2025.

Por otra parte, el estudio realizado de conformidad con el artículo IV del FMI (2021), señala que la inflación promedio para 2020 fue 0,7%, y se espera que para el periodo 2021-2025 dicho macro precio se ubique por debajo del rango meta establecido por el Banco Central de Costa Rica, esto por la débil demanda interna y precios de importación moderados. Se espera que la inflación para 2021-2023 esté por debajo del límite inferior, mientras que para 2024-2025 sea ligeramente por encima.

Con respecto a la tasa de desempleo y dada la recesión económica del 2020, dicha tasa alcanzó un valor del 19,9%, por encima del 12,5% registrado al primer trimestre del 2020. Se prevé que el desempleo se reduzca de forma paulatina y alcance 9,5% para el 2025.

Por último, en lo que respecta a la cuenta corriente, se proyectó un déficit del -2,4% del PIB para 2020 y que el mismo alcance -3,2% en 2021. Para el resto del periodo se espera que dicho valor se ubique entre -3,0% a -2,7% del PIB. Se prevé además que dicho desbalance sea financiado en gran medida por la inversión extranjera directa.

El cuadro 7, resume el cierre previsto para 2020 y lo que se proyecta para el periodo 2021-2025. El FMI señala que las proyecciones de la línea base son conservadoras y que las mismas están expuestas a un ambiente de incertidumbre, lo cual va a depender del control o propagación del virus por el COVID-19 y el rápido proceso de vacunación de los países.

Cuadro 7. Costa Rica. Indicadores económicos y financieros, periodo 2020-2025.

Indicadores macroeconómicos	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Producción y precios (variación % anual)						
PIB real	-4,5	2,6	3,3	3,1	3,1	3,2
Demanda doméstica	-4,0	2,4	2,8	2,8	3,0	3,1
Consumo	-3,3	1,4	1,6	2,0	2,4	2,5
Consumo privado	-4,3	2,0	2,3	2,8	3,1	3,3
Consumo público	0,4	-0,8	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7
Formación bruta de capital fijo	-4,1	3,8	4,5	6,2	6,0	5,5
Exportaciones de bienes y servicios	-10,7	8,4	7,8	6,8	5,2	5,0
Importaciones de bienes y servicios	-9,5	8,2	6,4	6,1	5,2	4,8
Deflactor del PIB	0,4	1,4	1,0	1,3	2,0	2,4
IPC (promedio)	0,7	1,2	1,1	1,4	2,1	2,5
IPC (fin de periodo)	0,9	1,2	0,9	1,7	2,3	2,7
PIB nominal						
PIB nominal (billones de colones)	35.983	37.388	39.004	40.718	42.834	45.266
PIB nominal crecimiento (%)	-4,2%	4,0%	4,3%	4,4%	5,2%	5,7%

Empleo						
Tasa de desempleo	20,0	16,0	14,0	12,0	10,5	9,5
Balanza de pagos						
Cuenta corriente (% PIB)	-2,4	-3,2	-3,0	-2,9	-2,7	-2,7
Balanza comercial de bienes (% PIB)	-3,2	-4,8	-6,0	-6,4	-6,5	-6,5
Balanza comercial de servicios (% PIB)	5,5	6,6	7,9	8,6	8,6	8,6
Cuenta financiera (% PIB)	-0,8	-3,2	-2,9	-2,8	-2,7	-2,6
Saldo activos de reserva (millones de USD)	7.232	8.004	8.956	9.123	9.984	10.012
Sector monetario y crédito						
Crédito al sector privado (variación %)	2,3	6,1	6,4	6,9	7,1	7,4

Fuente. BCCR enero 2021 y Artículo IV del FMI marzo 2021.

Nota: Los datos del 2020 son observados, mientras que para el resto de años corresponden a proyecciones.

4. ESTRATEGIA FISCAL 2021-2025.

4.1. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA FISCAL.

La política fiscal para el siguiente quinquenio busca lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas del país en el menor tiempo posible. En el mediano plazo se debe generar un ajuste fiscal capaz de crear las condiciones que permitan, no solo detener la tendencia alcista de la deuda del Gobierno Central, sino también alcanzar su reducción. Se ha estimado que, de alcanzar un balance primario de 1% del PIB al 2023, la deuda llegaría a un nivel máximo de 76,0% del PIB, para descender a partir de este punto. Lo anterior, se traduciría en un mejoramiento de las condiciones macroeconómicas, en favor de la competitividad, esto a través de una menor incertidumbre económica, a un manejo más eficiente de los recursos y a un abaratamiento del financiamiento para proyectos de inversión gracias a la menor presión sobre el mercado financiero local por parte del Ministerio de Hacienda. Así, el mejoramiento del balance primario debe ser una combinación equilibrada entre ajustes en el gasto y mayores ingresos para la Hacienda Pública.

Por el lado del gasto, se implementarán una serie de medidas que permitirán contener y reducir este, en estricto cumplimiento de la legislación actual. La regla fiscal es un instrumento clave para lograr ese objetivo. Según lo dispuesto en el Título IV de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la regla fiscal es una herramienta para el control del gasto, la cual impone un techo al crecimiento de este, en función de variables macroeconómicas como el crecimiento nominal y el nivel de la deuda del Gobierno Central. No obstante, la regla fiscal no es un instrumento de aplicación automática. Para que esta tenga el efecto deseado, es necesario establecer lineamientos y guías para su cumplimiento. A fin de solventar este requerimiento, el Poder Ejecutivo implementó una serie de acciones para contener el gasto público, mediante el Decreto Ejecutivo 42798-H, donde se detallan una serie de medidas (en la sección 4.1.1 se dan más detalles de la implementación y cumplimiento de la regla fiscal) a implementar por parte de las instituciones del Estado, con el propósito de reducir rubros de gasto corriente sin intereses, a saber, transferencias corrientes, remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios.

En cuanto a los ingresos fiscales, se generarán una serie de medidas con el propósito de incrementar el nivel de la actual carga tributaria. A nivel administrativo se han llevado a cabo diversos esfuerzos por mejorar el cumplimiento tributario, mediante una administración tributaria más activa y eficiente. Por ejemplo, la plena implementación de la factura electrónica a partir de octubre del 2018 permite tener una mayor trazabilidad del impuesto al valor agregado, permitiendo tener un mayor control tributario y de fiscalización. De igual manera, el uso de herramientas de procesamiento masivo de datos (*Big Data*) permitirá generar una fiscalización de los contribuyentes casi en tiempo real. A nivel de aduanas la implementación de un enfoque de revisión no intrusivo de las mercancías, junto al desarrollo de herramientas tecnológicas (seguimiento y tráfico de mercancías o el escaneo en fronteras), serán fortalecidos por medio de una legislación aduanera moderna,

a fin de mejorar la revisión y despacho de mercancías. Sin embargo, uno de los hitos más importantes para la Hacienda Pública costarricense en materia de gestión, control y fiscalización de impuestos se dará con “Hacienda Digital”, un sistema informático de primer mundo que permitirá unificar los diferentes sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda, permitiendo mejorar el servicio al contribuyente, al reducir tiempos de espera, facilitando el pago de impuestos, a la vez que mejora la transparencia y mejora los controles fiscales.

Los anteriores esfuerzos serán complementados con iniciativas que busquen generar recursos frescos para la Hacienda Pública. Las iniciativas por implementar tendrán un par de objetivos simultáneos: aumentar el flujo de ingresos y aumentar la progresividad del sistema tributario costarricense. Estas medidas buscarán tener el menor impacto posible sobre poblaciones en riesgo y de menor poder adquisitivo, por lo que se estima que el aporte principal del ajuste requerido provenga, de los deciles de mayor ingreso dentro de la población costarricense. De esta manera, entre las medidas consideradas están: (i) introducir un sistema de renta global dual que sustituya al actual sistema de renta cedular al que están sujetas los trabajadores independientes y dependientes, (ii) eliminar gasto tributario, por ejemplo, mediante la eliminación de la no sujeción del salario escolar al impuesto sobre la renta, la homologación inmediata en tasas a las rentas de capital, (iii) crear un impuesto especial a los premios de lotería, (iv) incremento en las tasas del impuesto a las remesas (repatriación de capitales), (v) transformar el impuesto a las casas de lujo en uno más directo y de aplicación más sencilla y (vi) imponer dividendos especiales a Empresas del Estado.

Estas medidas se complementarán con una estrategia de financiamiento de largo plazo que permita reducir las presiones que se realizan sobre el mercado interno. Las necesidades de financiamiento del Gobierno Central serán atendidas mediante una combinación de fuentes de financiamiento externas e internas. En principio, las fuentes de externas cubrirían entre 20% y 35% de las necesidades totales, proviniendo principalmente, de organismos multilaterales, esto a fin de aprovechar los mayores plazos y las mejores condiciones financieras que estas ofrecen. Adicionalmente, se realizará una solicitud ante el Poder Legislativo para colocar deuda en mercados internacionales. Finalmente, a nivel interno, se buscará mejorar el mercado de deuda pública local fortaleciendo los mecanismos de colocación competitivos y la gestión de pasivos.

Así, en su conjunto, todas las anteriores acciones permitirán mejorar el panorama de las finanzas públicas costarricenses en todos sus ámbitos. Estas acciones permitirían que el déficit financiero del Gobierno Central muestre una mejora de 4,4 p.p. entre 2020 y 2023 al pasar de 8,7% del PIB a 4,3% del PIB. Mientras que la deuda del Gobierno Central se estabilizaría en 76,0% del PIB en 2023, para empezar a descender a partir de este periodo. Por su parte, las necesidades de financiamiento mostrarían una reducción de 1,8 p.p. del PIB al pasar de 13,0% del PIB en 2020 a 11,2% del PIB en 2023.

4.1.1. Comunicado de regla fiscal y Presupuestación del 2021 (inclusión de ODs).

Mediante oficio DM-321-2020 del 27 de marzo de 2020, el Ministerio de Hacienda comunicó a los jefes de las entidades del Sector Público no Financiero la tasa de crecimiento de gasto corriente máxima para la formulación de presupuestos del ejercicio económico de 2021. Dicho comunicado se realizó en cumplimiento del artículo 14 del Título IV "Responsabilidad Fiscal de la República" de la Ley No. 9635, según el cual el Ministerio de Hacienda debe publicar esta tasa de crecimiento, junto con las directrices presupuestarias que regirán la formulación de los presupuestos ordinarios del ejercicio de referencia, directrices que, según el artículo 23 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley No. 8131, deben publicarse a más tardar el 31 de marzo de cada año.

Para estimar la tasa de crecimiento del gasto corriente presupuestario que el SPNF debe aplicar a la formulación de los presupuestos ordinarios 2021, el Ministerio de Hacienda tomó como referencia el cierre del ejercicio económico 2019 para el nivel de deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB nominal. Y para los datos de la tasa de crecimiento del PIB nominal los años 2016, 2017, 2018 y 2019. Lo anterior de conformidad con los artículos 5, 9 y 10 del Título IV "Responsabilidad Fiscal de la República" de la Ley No. 9635.

Tal y como se muestra en el cuadro 8, la deuda del Gobierno Central 2019 se ubicó en el escenario c) del artículo 11 del Título IV; el cual señala que, si la deuda es igual o mayor al 45% del PIB, pero inferior al 60% del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el 75% del promedio del crecimiento de los últimos 4 años del PIB nominal.

Cuadro 8. Gobierno Central. Cálculo de la deuda total del Gobierno Central, datos en porcentajes del PIB nominal y millones de colones.

Detalle	Monto
Deuda total Gobierno Central	21.217.056,8
PIB nominal	36.279.503,8
Deuda total /PIB^{1/}	58,5%

Fuente. MH con información suministrada por el BCCR y la Dirección de Crédito Público.

Nota. 1/ Los datos están en relación con el PIB año base 2012.

Por lo anterior, de acuerdo con el cuadro 9, el crecimiento del gasto corriente de los presupuestos ordinarios del 2021, de las entidades y órganos que conforman el SPNF no podrá sobrepasar 4,13%.

Cuadro 9. Gobierno Central. Cálculo de la tasa de crecimiento del gasto corriente por aplicación de la regla fiscal, datos en porcentajes y millones de colones.

Años	PIB nominal ^{1/}	Tasa de crecimiento	Tasa promedio	Porcentaje a aplicar a la tasa promedio	Tasa de crecimiento del gasto corriente
2015	29.281.373,31		5,51%	75,0%	4,13%
2016	31.136.210,50	6,33%			
2017	33.189.220,55	6,59%			
2018	34.937.935,89	5,27%			
2019	36.279.503,83	3,84%			

Fuente. MH con información suministrada por el BCCR y lo establecido en el artículo 11 del Título IV de Ley 9635.
Nota. 1/ Los datos están con año base 2012.

Según el artículo 21 del Título IV, así como con el artículo 3 de su reglamento (DE-41641-H), la tasa de crecimiento también aplicará para la verificación del gasto ejecutado al final del período. Adicionalmente, con la entrada en vigor de la Ley 9524 *Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central*, para el ejercicio 2021, se incorporan en el Presupuesto de la República los presupuestos de los órganos adscritos que, anteriormente necesitaban ser aprobados por la Contraloría General de la República.

De esta forma, los ingresos de dichas entidades pasan a formar parte de los ingresos del Gobierno Central, mientras que sus gastos forman parte de la estructura programática de los ministerios a los que están adscritos. En virtud de lo anterior, se fortalece el control político a través de la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de una mayor porción de los presupuestos del sector público.

4.2. PROYECCIONES DE LOS AGREGADOS FISCALES PARA EL GOBIERNO CENTRAL.

El efecto de la pandemia sobre las finanzas públicas seguirá presente en el mediano plazo. A pesar de la aprobación de la reforma fiscal a finales del 2018, y de los resultados positivos de esta al primer trimestre del 2020, el mejoramiento inicialmente esperado en el balance primario no sería suficiente para contener y reducir el tamaño de la deuda pública en el mediano plazo. El impacto de la pandemia por COVID-19 sobre la actividad económica, generó repercusiones negativas sobre la recaudación tributaria que, a pesar de los esfuerzos de reducción del gasto público, generó un déficit, incluyendo los Órganos Desconcentrados, primario, financiero y relación deuda a PIB del 3,9%, 8,7% y del 68% respectivamente.

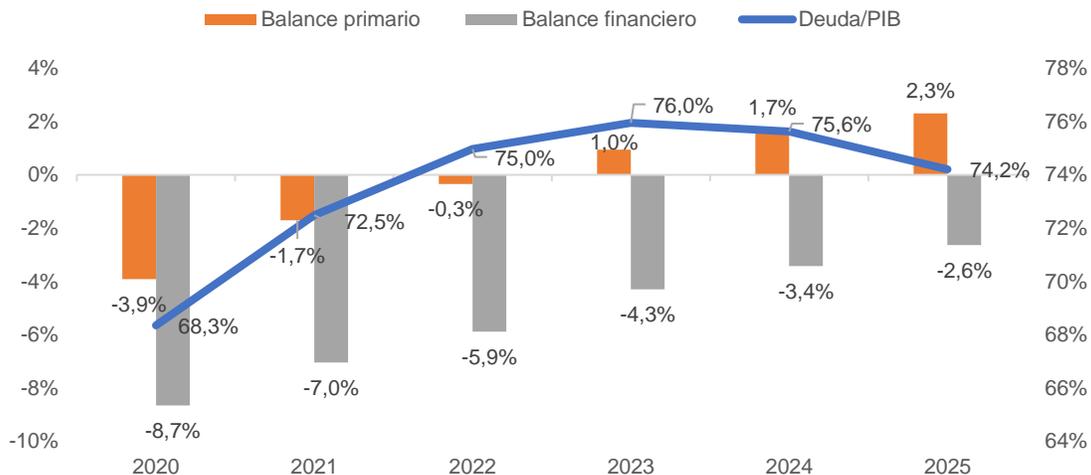
De ahí la necesidad de generar un ajuste que permita darle sostenibilidad a la deuda pública del Gobierno Central en el menor tiempo posible. Dada la importancia de recobrar una senda de sostenibilidad fiscal que logre que la relación deuda a PIB alcance un punto máximo en 2023 y disminuya a partir del 2024, el Gobierno de la República llegó a un

acuerdo, a finales de enero del 2021, con el equipo técnico del FMI, para concretar un programa de apoyo financiero por tres años, en el marco de la Facilidad de Servicio Ampliado del FMI, por un monto de aproximadamente US\$1.780 millones, que permita alcanzar en 2023 un superávit primario del 1% del PIB. En dicho programa, se acuerda una serie de medidas tanto de ingresos como de gastos, para estabilizar las cuentas fiscales del Gobierno Central.

A inicios de marzo del 2021, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó la Facilidad de Servicio Ampliado, por un periodo de 36 meses, para ayudar a respaldar la recuperación y estabilizar la economía. Como se señala en el Artículo IV del FMI, dicho programa se enfoca en implementar sistemas fiscales equitativos, reformas para garantizar la sostenibilidad de la deuda y proteger en el proceso de ajuste a los más vulnerables.

Como muestra el gráfico 9, la implementación de las medidas de ingresos y gastos, permitiría alcanzar un resultado primario del 1% del PIB al 2023. Lo anterior se traduciría en una relación deuda/PIB máxima del 76% para ese mismo año y, posteriormente, a una disminución gradual de esta.

Gráfico 9. Gobierno Central. Resultados del balance primario, financiero y deuda una vez implementadas las medidas con el FMI, periodo 2020-2025^{1/}. Datos como porcentajes del PIB.



Fuente. Elaboración propia con base a los datos publicados en el Artículo IV del FMI.
Nota. 1/Incluye el efecto de las ODs Ley 9524.

El cuadro 10 muestra las metas, en billones de colones, que el país tiene que cumplir en los resultados del balance primario y deuda para el periodo 2021-2022, rango de tiempo que duraría el acuerdo con el FMI.

Cuadro 10. Gobierno Central. Metas del balance primario y deuda, periodo 2021-2022. Datos en billones de colones.

Variables fiscales	2021			2022	
	Enero-Julio	Enero-Setiembre	Enero-Diciembre	Enero-Marzo	Enero-Junio
Resultados Primarios	-390	-480	-640	-34	-68
Resultados deuda	26.625	26.833	27.100	28.747	28.999

Fuente. Elaboración propia con base a los datos publicados en el Artículo IV del FMI.

El cuadro 11 resume las medidas pactadas entre el Gobierno de la República y el FMI para alcanzar las metas señaladas anteriormente:

Cuadro 11. Gobierno Central. Medidas de ingresos y gastos, periodo 2021-2025. Datos en % del PIB.

Medidas	2021	2022	2023	2024	2025
Ingresos	+0,4	+0,8	+1,4	+1,4	+1,4
Rendimientos de la reforma fiscal 2018	+0,1	+0,1	+0,3	+0,3	+0,3
Reducir las exenciones fiscales	+0,2	+0,4	+0,5	+0,5	+0,5
Renta global territorial			+0,4	+0,4	+0,4
Aumenta el impuesto a la propiedad		+0,1	+0,1	+0,1	+0,1
Dividendos de las empresas estatales	+0,1	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2
Gasto	-1,3	-1,8	-2,3	-3,0	-3,4
Gasto salarial	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,6
Compras de bienes y servicios	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Transferencias corrientes	0,0	-0,5	-0,8	-1,2	-1,2
Asistencia social	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1
Gasto de capital	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
Medidas estructurales totales	+1,7	+2,5	+3,7	+4,4	+4,8
+ Medidas puntuales	+0,6	+0,7	+0,6	+0,6	+0,6
+Impacto cíclico	+0,1	+0,4	+0,6	+0,7	+0,7
Saldo primario	+2,3	+3,6	+4,9	+5,6	+6,1
Saldo primario (% del PIB)	-1,7	-0,3	1,0	1,7	1,7

Fuente. Ministerio de Hacienda y FMI Artículo IV marzo 2021.

Aplicando las medidas señaladas, el cuadro 12 muestra los resultados de las principales variables para el periodo 2021-2025:

Cuadro 12. Gobierno Central. Proyecciones fiscales, escenario con medidas, datos en % del PIB, para el periodo 2020-2025.

Variables fiscales	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ingresos totales	14,3	14,7	15,3	16,0	16,1	16,0
Ingresos tributarios	12,2	12,7	13,5	14,3	14,3	14,3
Ingresos no tributarios	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7
Gastos totales	22,9	21,7	21,2	20,3	19,5	18,7
Gastos corrientes	21,0	20,2	19,4	18,5	17,6	16,8
Gastos de capital	1,9	1,5	1,8	1,9	1,9	1,9
Balances						
Sup/def primario	-3,9	-1,7	-0,3	1,0	1,7	2,3
Sup/def financiero	-8,7	-7,0	-5,9	-4,3	-3,4	-2,6
Fuentes de financiamiento	8,7	7,0	5,9	4,3	3,4	2,6
Financiamiento interno	6,6	2,5	1,4	2,0	1,6	2,5
Financiamiento externo	2,1	4,6	4,5	2,3	1,8	0,1
Otras fuentes						

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Artículo IV, marzo 2021.

4.3. PROYECCIÓN DE INGRESOS

La capacidad recaudatoria de cualquier país depende de la estructura tributaria legal vigente. En el caso de Costa Rica, las obligaciones tributarias están descritas en la Constitución Política en los artículos 18⁷ y 19⁸, donde se establece la obligación de los individuos, tanto nacionales como extranjeros, a contribuir a financiar los gastos del Estado. Así, la regulación del sistema tributario costarricense se realiza por medio del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, donde se describen las facultades de la administración tributaria, las obligaciones tributarias materiales y formales de los contribuyentes, los procedimientos tributarios del sistema sancionador y los derechos de los contribuyentes.

De esta forma, el sistema tributario costarricense está basado en un concepto de renta producto, en un sistema cedular y con criterio de sujeción de la fuente. La *renta producto*, se refiere a la acción de gravar el producto periódico que proviene de una fuente durable, con esta imposición se grava todo lo producido por fuente del impuesto. En cuanto al *sistema de imposición cedular*, Castillo et al. (2010) señala que este mecanismo separa las rentas del trabajo y las rentas del capital y las grava a tasas distintas (como es el caso de Costa Rica, ver cuadro 13). Finalmente, para Marín (2007) en el criterio de sujeción de *territorialidad (de la fuente)*, la soberanía fiscal del Estado tiene un alcance solo sobre las rentas producidas en su territorio (el sistema tributario costarricense se basa en este último).

⁷ "...los costarricenses deben observar la Constitución y las Leyes, servir a la patria, defenderla y contribuir para los gastos públicos...".

⁸ "...los extranjeros tienen los mismos derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen...".

Cuadro 13. Imposición cedular del sistema tributario costarricense.

Domicilio	Fuente	Impuesto
Residentes	Personas jurídicas	Utilidades
	Personas físicas con actividad lucrativa	Utilidades
	Trabajo	Salarios y pensiones
	Capital	Dividendos e intereses
No residentes		Remesas al exterior

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación

Así, la recaudación de impuestos de la legislación tributaria vigente proviene principalmente de impuestos indirectos⁹. La carga tributaria de Costa Rica entre 2018 y 2020 promedió 12,6% del PIB, de la cual, aproximadamente, 58% se explica por el comportamiento del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto selectivo de consumo y sobre importaciones. Mientras que el 42% restante se originan por los impuestos a ingresos y utilidades e impuestos a la propiedad. Sin embargo, a nivel individual las principales fuentes de ingresos para la Hacienda Pública son el impuesto a los ingresos y utilidades, el impuesto al valor agregado y el impuesto único a los combustibles, los cuales en conjunto suelen explicar el 76% del total recaudado.

Sin embargo, en años recientes se ha observado una menor participación en la recaudación de algunos impuestos indirectos. Lo anterior podría estar asociado a que las actividades económicas más dinámicas del país tienen una baja correlación con la recaudación. Dada la transformación productiva experimentada en Costa Rica desde el inicio de la década de los noventa, el consumo final de los hogares y la producción, han dado un viraje desde el consumo y producción de bienes, hacia los servicios. Hasta el primer semestre del 2019, la mayoría de los servicios estaban exonerados del pago del, entonces, impuesto general sobre las ventas (IGV). Así, entre 1990 y 2019 la base imponible del impuesto tuvo una paulatina pero constante erosión. Entre 2007 y 2019 la recaudación del IGV (ahora IVA) se redujo 1,3 p.p. del PIB, al pasar de 5,8% del PIB a 4,5% del PIB.

Paralelamente, el sistema tributario costarricense tiene una serie de filtraciones de recursos. Se estima que, en 2016, la evasión y elusión fiscal del impuesto sobre la renta de personas jurídicas fue 2,7% del PIB y de 1,9% del PIB para el IGV (Ueda y Pecho, 2018). Adicionalmente, en el sistema tributario costarricense existen una serie de recursos que la Hacienda Pública deja de percibir por la presencia de tratamientos tributarios preferenciales, este “gasto tributario” se estimó para 2019 en 4,7% del PIB (MH, 2020), donde los principales rubros de gasto tributario fueron el impuesto al valor agregado exonerado sobre el consumo local (canasta básica tributaria) con 2,2% del PIB y las

⁹ Para Figueroa (2004) *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).

exenciones a personas jurídicas (zonas francas, cooperativas, asociaciones, entre otros) del impuesto sobre la renta por 2,3% del PIB.

A continuación, se realiza una breve descripción metodológica de las medidas dirigidas a incrementar el flujo de ingresos fiscales. En principio, estas acciones permitirán, generar recursos frescos, aumentar la progresividad del sistema tributario costarricense y minimizar el impacto sobre los deciles de menor ingreso.

- **Implementación de un sistema de renta global.** La fuente de datos utilizada para la estimación es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2018, última vigente al momento de estimar el rendimiento. Primeramente, se define la fuente de ingresos de cada uno de los individuos dentro del hogar, para con ello establecer la base imponible del impuesto. Así, se identifican las fuentes de ingresos de los individuos (salarios o ingresos independientes), para seguidamente unificarlas en una sola base bruta y se expande¹⁰ a su equivalente anual. Finalmente, se aplican los créditos fiscales a los cuales estaría sujeto cada individuo (por ejemplo, por la presencia de cónyuge, cantidad de hijos o si estos estudian o no), para luego deducir un monto mínimo no imponible. Si esta base imponible estimada es igual o menor a cero, el contribuyente no está sujeto del pago del impuesto. En caso contrario, si esta fuese mayor a cero, el contribuyente tributaría sobre los excesos de la renta imponible, según lo dispuesto en la escala impositiva propuesta.
- **Eliminación de la no sujeción al impuesto sobre la renta del salario escolar.** En este caso, la fuente de información primaria es la base de datos mensual suministrada por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) salarial para el periodo enero-diciembre de cada año. Se procede a estimar la recaudación aportada por los agentes económicos de acuerdo con las tasas vigentes, para posteriormente anualizar la estimación. Para obtener cuánto sería la recaudación generada al eliminar la no sujeción al impuesto sobre la renta del salario escolar, se estima el monto correspondiente de pago mensual del impuesto sobre la renta, sin embargo, se debe precisar que la Ley estipula que el salario escolar, corresponde al 8,33% (un doceavo) del salario bruto, por lo que esta estimación, corresponde a solo 8,33% del total.
- **Homologación inmediata a las tasas de las rentas de capital.** La fuente de información utilizada para determinar este rendimiento, son las declaraciones informativas D103-V2 (Declaración jurada de retenciones en la fuente), D125 (Declaración jurada de impuesto de rentas de capital inmobiliaria), D149 (Declaración jurada de impuesto de rentas de capital inmobiliario) y D162 (Declaración de ganancias y pérdidas de capital). La data declarativa por utilizar corresponde al periodo 2020 y la recaudación se obtiene mediante la generación de

¹⁰ La información de la ENIGH 2018 corresponde solo a lo reportado en el mes de julio, por lo que es necesario expandir la información para que la misma se equivalente a un año. Así, la base imponible identificada es multiplicada por 12.

dos escenarios: (i) se estiman las diferentes bases imponibles de los impuestos según sea la tasa que estos tengan, para posteriormente determinar la recaudación potencial, cuanto estas tengan una tasa del 15%. La diferencia entre este valor y lo efectivamente recaudado se considera como el rendimiento de la medida y (ii) de forma similar, en la siguiente etapa se estima el rendimiento correspondiente al Transitorio I donde se señala en aumento por dos periodos de la tasa del impuesto a 16,5%, la diferencia entre este monto y el obtenido en (i) representa el rendimiento correspondiente.

- **Impuesto especial a los premios de lotería.** La principal fuente de información para esta estimación proviene de la Junta de Protección Social (JPS). Primeramente, se contemplan los premios de lotería nacional que se realizan los días domingo, además del sorteo extraordinario realizado en diciembre de cada año y los premios de chances, sorteos que se realizan dos veces por semana. Para estos juegos, se utiliza información relacionada con el monto de los diferentes premios, la cantidad de sorteos y una determinada serie de emisiones, que sean superiores a medio salario base. Adicionalmente, la JPS tiene otra serie de juegos de azar a considerar (por ejemplo, los tiempos, el lotto y la lotería instantánea) que deben ser considerados dentro de las estimaciones de la propuesta. Así, se asume un porcentaje de premios que son superiores a medio salario, a partir de información de la estructura de premios. A este monto, se le aplica la tasa correspondiente del 25%.
- **Incremento en la tasa del impuesto a las remesas (repatriación de capitales).** Para esta estimación se utilizó información suministrada mediante el formulario D103-V2, específicamente de las variables contenidas en las casillas de la 30 a la 39,1. De acuerdo con la legislación vigente, las tasas del impuesto oscilan entre 5% y 50%, por lo que se procedió a adicionar cinco p.p. a cada tasa, para obtener el rendimiento.
- **Dividendos a empresas públicas.** El objetivo de esta medida es que todas aquellas empresas estatales (empresas públicas no financieras e instituciones públicas financieras) que por su giro comercial generen una utilidad disponible posterior al pago de impuestos y cualquier otro tipo de carga, destinen hasta 30% de sus ganancias anuales, después del pago de impuestos y contribuciones parafiscales y por un período de cuatro años, para apoyar el esfuerzo fiscal y de reducción de la deuda pública. En total, el Gobierno pretende obtener el equivalente al 0,12% del PIB durante el primer año de vigencia de la norma, 0,15% del PIB en el segundo y 0,20% del PIB durante el tercer y cuarto año. Para el cálculo de esta medida, se utilizaron los Estados Financieros al 2019 de las entidades incluidas en el proyecto de ley.
- **Transformación del impuesto a las casas de lujo.** A partir de información del valor fiscal de las propiedades en Costa Rica, se identifican aquellas que tienen un valor

superior a 425 salarios base (aproximadamente ₡150 millones de colones). Para estas propiedades se procede a estimar el monto hipotético a pagar con la nueva propuesta, para posteriormente, una vez determinando el monto total de recaudación, extraer el monto actual pagado a nivel agregado por el impuesto solidario (o de casas de lujo).

Estas medidas, más la dinámica económica y los rendimientos remanentes de la Ley 9635, permitirán que los ingresos fiscales muestren una mejora en el mediano plazo.

Así, entre 2020 y 2025 se podría esperar un crecimiento nominal anual promedio por 7,2%, lo que se traduciría en un incremento en la recaudación de impuestos y de otras fuentes de ingresos por 1,7 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 14,3% del PIB en 2020 a 16,0% del PIB en 2025, siendo lo anterior, explicado principalmente por el aumento en la recaudación de impuestos asociados con los ingresos y utilidades (ver cuadro 14).

Cuadro 14. Gobierno Central. Proyecciones de ingresos, escenario con medidas, datos en billones de colones y en % del PIB, para el periodo 2020-2025

Billones de colones	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ingresos totales	5.132	5.486	5.970	6.531	6.879	7.262
Ingresos tributarios	4.379	4.741	5.284	5.807	6.122	6.475
A los ingresos y utilidades	1.654	1.732	1.964	2.295	2.414	2.553
Otros directos	140	194	252	263	277	293
Impuesto al valor agregado	1.624	1.702	1.809	1.916	2.028	2.146
Impuestos al consumo	693	790	894	934	982	1.038
Del cual: combustibles	440	508	562	586	617	652
Del cual: selectivos	253	281	333	347	365	386
Sobre importaciones	142	162	177	188	199	211
Otros indirectos	126	161	187	212	223	235
Contribuciones sociales	431	443	462	470	495	514
Otros no tributarios	322	302	223	253	262	272
PIB	35.944	37.388	39.004	40.718	42.834	45.266
% del PIB	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ingresos totales	14,3%	14,7%	15,3%	16,0%	16,1%	16,0%
Ingresos tributarios	12,2%	12,7%	13,5%	14,3%	14,3%	14,3%
A los ingresos y utilidades	4,6%	4,6%	5,0%	5,6%	5,6%	5,6%
Otros directos	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Impuesto al valor agregado	4,5%	4,6%	4,6%	4,7%	4,7%	4,7%
Impuestos al consumo	1,9%	2,1%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
Del cual: combustibles	1,2%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Del cual: selectivos	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%

Sobre importaciones	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Otros indirectos	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Contribuciones sociales	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%
Otros no tributarios	0,9%	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%

Fuente. FMI.

4.4. PROYECCIONES DE GASTOS TOTALES

Entre 2007 y 2020, el gasto del Gobierno Central mostró un crecimiento significativo. Dicho comportamiento tiene sus orígenes durante la crisis financiera internacional del 2009 cuando, a fin de mitigar los efectos contractivos que experimentaba la economía costarricense, se realizaron una serie de políticas contracíclicas, no transitorias, de expansión del gasto corriente. Así, las autoridades apostaron por incrementar el gasto en los rubros más rígidos del Presupuesto Nacional. Por ejemplo, el incremento de las partidas de remuneraciones (producto del aumento de la planilla e incrementos salariales¹¹) y de transferencias corrientes (dirigidas a programas sociales) entre 2007 y 2020 fue de 1,8 p.p. del PIB y 3,2 p.p. del PIB, respectivamente. Como consecuencia del creciente gasto y del estancamiento de los ingresos fiscales, el mayor déficit primario, inevitablemente se tradujo en un aumento de la deuda y del pago de intereses. Así, durante el mismo periodo de referencia, estos rubros tuvieron un aumento de 40,5% y 1,7% p.p. del PIB, respectivamente.

Así, la tendencia al alza del componente financiero del gasto ha provocado que casi la mitad del presupuesto público se destine al servicio de la deuda. Por ejemplo, en el Presupuesto Ordinario de la República 2021, 43% del presupuesto total fue destinado al pago de amortizaciones e intereses, mientras que, para rubros como transferencias corrientes y remuneraciones, las asignaciones fueron por 25% del total para cada una, dejando solo 7% del presupuesto para la adquisición de bienes y servicios y gasto de capital.

Adicionalmente, prácticas ajenas a una sana la gobernabilidad fiscal, fueron una camisa de fuerza sobre Hacienda para controlar el gasto. La creación de gasto sin una fuente de ingreso asociada, transferencias ancladas a ingresos tributarios, obligaciones virtualmente ineludibles como el pago de la planilla y pensiones, le restaron maniobrabilidad al Ministerio para controlar el gasto. Sin embargo, con la aprobación de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* en 2018, se realizaron una serie de cambios en la normativa existente que le dieron más poder al Ministerio de Hacienda para tener un mayor control y seguimiento sobre el gasto público. Así, entre los principales cambios que se dieron con esta Ley destacan: la creación de una *Regla Fiscal* la cual impone un límite al crecimiento del gasto público, una mayor discrecionalidad en el uso de recursos, la eliminación de una serie de destinos específicos y una serie de nuevos lineamientos en materia salarial.

¹¹ Política del percentil 50, por medio de la cual se equiparó el salario de los funcionarios del Gobierno Central con el percentil 50 del Sector Público No Financiero.

A continuación, se realiza una breve descripción metodológica de las medidas dirigidas a reducir el gasto del Gobierno Central para lograr el ajuste fiscal requerido que permita reducir la relación deuda-PIB en el mediano plazo.

Regla Fiscal.

Como parte del proceso de consolidación de las finanzas públicas, el ajuste por el lado del gasto se sustenta en el Título IV de Responsabilidad Fiscal de la Ley 9635. En este Título se controla el crecimiento del gasto corriente (o total), dependiendo de la relación de la deuda a PIB del Gobierno Central. Dicha regla tiene cobertura para el Sector Público No Financiero (SPNF), con las respectivas excepciones establecidas en el artículo 6 de dicho Título.

Cálculo y aplicación de la regla fiscal.

El artículo 10 del Título IV de la Ley 9635 establece que, para el cálculo de la tasa de crecimiento asociada a la regla fiscal se debe tomar como referencia el nivel de deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB y el crecimiento promedio del PIB nominal para los últimos cuatro años anteriores a la formulación del Presupuesto Nacional de la República.

El artículo 11 del Título IV de la Ley 9635, presenta los rangos de deuda a PIB del Gobierno Central para determinar el crecimiento del gasto corriente o gasto total del SPNF. A continuación, se describe cada uno de ellos:

- a. Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario previo al año de aplicación de la regla fiscal no supere el 30% del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno Central sea 17%, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.
- b. Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario previo al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al 30% del PIB, pero inferior al 45% del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará 85% del promedio del crecimiento del PIB nominal.
- c. Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario previo al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al 45% del PIB, pero inferior al 60% del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el 75% del promedio del crecimiento del PIB nominal.
- d. Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al 60% del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal.

Para entender el cálculo de la tasa de crecimiento que establece la regla fiscal al SPNF, por ejemplo, para el ejercicio económico 2020, se utilizó la razón deuda a PIB observada en 2018 (53,6%), porque se toma como referencia el año en el que se formuló el Presupuesto de la República del 2020, en este caso el 2019. Al estar esa razón en el rango entre 45% y 60%, la regla impuso un límite al crecimiento del gasto corriente del 2020 equivalente al 75% de la tasa de variación porcentual promedio del PIB nominal de los cuatro años previos al año de la formulación de dicho presupuesto, es decir, del periodo 2015-2018, igual a 4,67%.

Para el 2021, la regla fiscal se aplica al gasto corriente, para el periodo 2022-2025 será al gasto total, esto porque la relación deuda a PIB estará por encima del 60% del PIB.

El Título IV de la Ley No.9635, en su artículo 12 indica que, en periodos de crecimiento económico extraordinario, cuando el PIB real supere 6% durante dos años consecutivos, el crecimiento del gasto corriente no podrá superar el 85% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años anteriores al año de formulación del presupuesto nacional.

Verificación de cumplimiento de la regla fiscal.

Según el Decreto Ejecutivo No. 42218-H, la verificación del cumplimiento de la regla fiscal se deberá comparar la liquidación del año en revisión con la del año anterior para verificar que el gasto ejecutado haya respetado el tope de crecimiento establecido por la regla fiscal.

A modo de ejemplo, para verificar el cumplimiento de la regla fiscal del Gobierno Central en el ejercicio económico 2020, se comparó el gasto ejecutado de dicho año (¢7.237.369,9 millones) con el ejecutado del 2019 (¢7.129.672,0 millones), dando una tasa de variación del 1,5%, dicho porcentaje fue menor al tope máximo establecido por la regla, por lo que el Gobierno Central cumplió con dicho mandato legal.

Aplicación del Decreto No. 42798-H.

Como medida para el cumplimiento de la regla fiscal, el Poder Ejecutivo publicó medidas adicionales a nivel de gasto a través del Decreto No. 42.798-H, que ayudarían a cumplir con parte del objetivo de reducir el gasto corriente primario (remuneraciones, adquisición de bienes y servicios y transferencias corrientes) en 4,4 p.p. del PIB entre 2021 y 2025.

A través del Decreto No. 42.798 se establecieron una serie de medidas para el control y reducción de gasto público a los órganos del Gobierno de la República incluidos en las Leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el periodo 2021-2025. A continuación, se citan cada una de estas:

- 1. Límites al crecimiento de las transferencias corrientes**, para su cálculo se toma como referencia los ejecutados en el ejercicio económico 2020.

2. Reducción al crecimiento de la partida de adquisición de bienes y servicios, para su cálculo se toma como referencia los ejecutado en el ejercicio económico 2020.

3. Disminución en el crecimiento de algunas partidas de remuneraciones como servicios especiales y remuneraciones eventuales, para su cálculo se toma como referencia los ejecutado en el ejercicio económico 2020.

Cuadro 15. Gobierno Central. Límites a partidas del gasto corriente primario, datos en porcentajes, para el periodo 2020-2025.

Partidas	Limites
Transferencias corrientes	<ul style="list-style-type: none"> • En 2021, el límite superior será 100,50% de lo girado en 2020. • En 2022, el límite superior será 101,00% de lo girado en 2020. • En 2023, el límite superior será 101,51% de lo girado en 2020. • En 2024, el límite superior será 102,02% de lo girado en 2020. • En 2025, el límite superior será 102,53% de lo girado en 2020.
Adquisición de bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • En 2021, el límite superior será 92,50% de lo ejecutado en 2020. • En 2022, el límite superior será 85,56% de lo ejecutado en 2020. • En 2023, el límite superior será 79,15% de lo ejecutado en 2020. • En 2024, el límite superior será 73,21% de lo ejecutado en 2020. • En 2025, el límite superior será 67,72% de lo ejecutado en 2020.
Servicios especiales	<ul style="list-style-type: none"> • En 2021, el límite superior será 91,50% de lo ejecutado en 2020. • En 2022, el límite superior será 83,72% de lo ejecutado en 2020. • En 2023, el límite superior será 76,61% de lo ejecutado en 2020. • En 2024, el límite superior será 70,09% de lo ejecutado en 2020. • En 2025, el límite superior será 64,14% de lo ejecutado en 2020.
Remuneraciones eventuales	<ul style="list-style-type: none"> • En 2021, el límite superior será 91,50% de lo ejecutado en 2020. • En 2022, el límite superior será 83,72% de lo ejecutado en 2020. • En 2023, el límite superior será 76,61% de lo ejecutado en 2020.

	<ul style="list-style-type: none"> • En 2024, el límite superior será 70,09% de lo ejecutado en 2020. • En 2025, el límite superior será 64,14% de lo ejecutado en 2020.
--	--

Fuente. Decreto No.42798-H.

Escenario con medidas

Con la aplicación de la regla fiscal y las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 42.798-H para el periodo 2021-2025, en el cuadro 16 se visualiza que el gasto total primario pasaría de 18,2% del PIB en 2020 a 13,7% en 2025, representando un ajuste de 4,5 p.p. En el caso del gasto corriente primario pasaría de 16,3% del PIB en el 2020 a 11,9% del PIB en el 2025, representando un ajuste de 4,4%. Es importante resaltar, que el cumplimiento de la regla fiscal permite lograr una senda sostenible de las finanzas públicas.

Cuadro 16. Gobierno Central. Proyecciones de gastos, escenario con medidas, datos en % del PIB, para el periodo 2020-2025

Variables fiscales	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gasto total	22,9	21,7	21,2	20,3	19,5	18,7
Gasto total sin intereses	18,2	16,4	15,7	15,1	14,4	13,7
Gasto corriente	21,0	20,2	19,4	18,5	17,6	16,8
Gasto corriente sin intereses	16,3	14,9	13,9	13,2	12,5	11,9
Remuneraciones	7,5	6,9	6,7	6,5	6,2	5,9
Bienes y servicios	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6
Transferencias corrientes	7,7	7,0	6,4	6,0	5,7	5,4
Pago de intereses	4,7	5,3%	5,5	5,2	5,1	4,9
Gasto de Capital	1,9	1,5%	1,8	1,9	1,9	1,9

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Artículo IV, marzo 2021.

4.5. FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

Según el Plan Anual de Financiamiento previsto para 2021-2025, en el cuadro 17 se muestra que la estimación de las necesidades de financiamiento para 2021, incluyendo los Órganos Desconcentrados, será del 13,9% del PIB, mientras que para 2020 fue del 13,6% del PIB si se incorporan los ODs y del 12,9% sin tomarlos en cuenta.

Cuadro 17. Gobierno Central. Necesidades y fuentes de financiamiento del Gobierno Central, proyecciones en porcentajes del PIB, periodo 2021-2025.

	2021	2022	2023	2024	2025
I. Total Necesidades de Financiamiento (A+B+C)	13,9%	12,5%	11,2%	10,5%	8,8%
A. Déficit del Gobierno Central	7,0%	5,9%	4,3%	3,4%	2,6%
B. Amortización Total (Incluye Deuda de Corto Plazo)	6,9%	6,6%	6,9%	7,1%	6,2%
i. Amortización Total Deuda Interna	6,7%	6,4%	5,0%	6,5%	4,9%

ii. Amortización Total Deuda Externa	0,2%	0,2%	1,8%	0,6%	1,3%
C. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
II. Fuentes de Financiamiento(A+B+C)	13,9%	12,5%	11,2%	10,5%	8,8%
A. Deuda Doméstica	9,2%	8,5%	7,6%	8,3%	6,8%
i. Títulos Valores	9,2%	8,5%	7,6%	8,3%	6,8%
ii. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
B. Deuda Externa	4,7%	4,0%	3,6%	2,2%	2,0%
i. Títulos Valores	0,0%	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%
ii. Multilateral, Bilateral, y Otros	4,7%	2,5%	2,1%	0,8%	0,7%
Multilaterales	4,6%	2,3%	2,0%	0,8%	0,7%
Bilaterales	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Por definir (Plan de Inversión)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
C. Uso de activos y otros (Incluye Privatización)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente. Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

Las proyecciones para los años siguientes muestran una trayectoria decreciente y se sustentan en la reactivación en las economías de los principales socios comerciales, y en la recuperación de la economía costarricense. Además, se incorpora la aprobación e implementación del ajuste fiscal propuesto por el Gobierno y que forma parte del acuerdo alcanzado con el FMI, en enero de 2021, al optar a la Facilidad de Servicio Ampliada por tres años y por un monto aproximado de US\$1.780 millones.

5. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL

Durante la última década la deuda se ha incrementado de forma significativa, esta tendencia se aceleró en el año 2020 como consecuencia del COVID-19. Luego de la crisis financiera 2009, la deuda pública aumentó cerca de 40 p.p. del PIB, resultado de una estructura de gastos rígida, un crecimiento débil y costos de intereses al alza. Para los periodos 2019 y 2020 la deuda creció 5% y 11% respectivamente, situándose para 2020 en 68% del PIB.

Al segregar la deuda de 2020, la deuda interna representó cerca del 52% del PIB, mientras los préstamos multilaterales representaron 7% del PIB, los Eurobonos 9% del PIB. Por su parte, la deuda denominada en moneda extranjera fue del 42% del total, lo que es equivalente a razón-PIB del 54%, más alta que el promedio de sus pares y de países emergentes.

El análisis de sostenibilidad de la deuda se centra en el Gobierno Central, a partir del 2021 se ha realizado una ampliación de la definición de Gobierno General para incluir 51 entidades públicas en cumplimiento de la Ley 9524. Al cierre del 2019, el monto adicional que aportaron dichas entidades a la deuda total fue 0,3% del PIB.

El escenario base se plantea con un crecimiento económico moderado de 2,6% para los siguientes años, luego de una contracción de 4,5% en 2020, el crecimiento converge hacia el crecimiento potencial que se mantiene cerca del 3% del PIB. Se espera que la débil demanda y los bajos precios de importación mantengan la inflación en torno al extremo inferior del rango objetivo del BCCR en el corto plazo, antes de que converja gradualmente al punto medio a medida que se afianza la recuperación.

En la parte fiscal se espera una recuperación de las cifras fiscales, lo que permitirá obtener resultados positivos para los siguientes años, impulsados por el cumplimiento de la regla fiscal, y las medidas de gastos e ingresos acordados con el FMI. Finalmente, el pago de intereses se mantiene al alza como resultado del incremento de la deuda, esta situación podría agravarse por una corrección al alza de las tasas de interés.

Supuestos utilizados

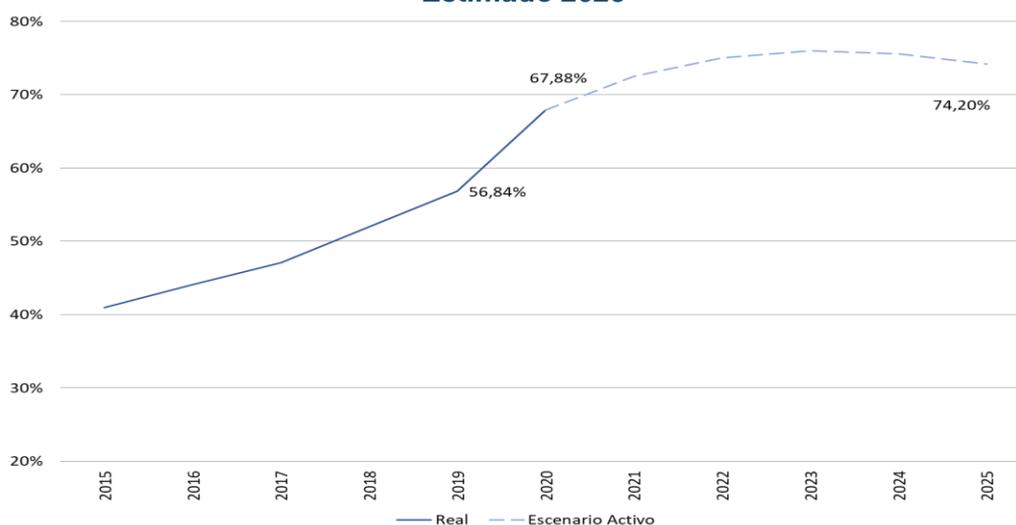
En el cuadro 18 se muestran los supuestos utilizados para la modelación de la deuda acordados con el FMI. Estos mantienen consistencia con los ejercicios realizados por el equipo técnico del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 18. Indicadores Económicos, periodo 2021-2025.

	2021	2022	2023	2024	2025
Inflación	1,4%	1,0%	1,3%	2,0%	2,4%
Crecimiento real del PIB	2,6%	3,3%	3,1%	3,2%	3,2%
Crecimiento nominal del PIB	4,0%	4,3%	4,4%	5,2%	5,7%
Tasa efectiva de interés	8,1%	8,0%	7,3%	7,0%	6,9%
Relación deuda a PIB	72,5%	75,0%	76,0%	75,6%	74,2%

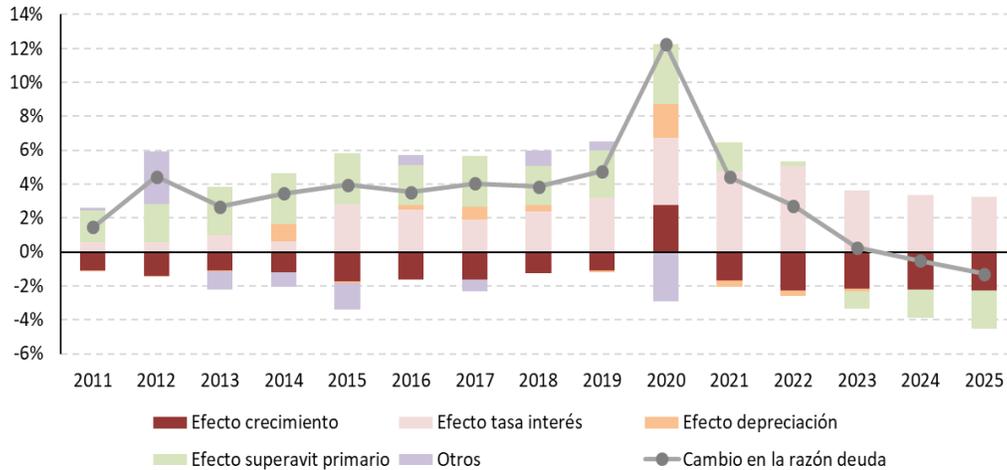
Fuente. Fondo Monetario Internacional. Artículo IV, marzo 2021

Estos supuestos se utilizaron para generar la senda de la deuda a PIB para el periodo 2021-2025, la cual se muestra a continuación.

Gráfico 10. Gobierno Central: Evolución (Proyección) de la relación deuda a PIB. Estimado 2025

Fuente. Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

La implementación de las diferentes medidas acordadas con el FMI en el mediano plazo, lograrán aplanar la tendencia de crecimiento de la relación deuda a PIB, a partir del periodo 2023-2024. Los principales efectos que contribuyen a la mejoría de la senda de la deuda son: resultado primario, el cual se mantiene positivo desde 2023, el crecimiento de la economía la que presenta un rebote durante el periodo del estudio. En el gráfico 11, se observa la descomposición del crecimiento de la deuda pública para cada uno de estos componentes.

Gráfico 11. Gobierno Central. Dinámica de la Deuda Pública.

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Artículo IV, marzo 2021.

Al analizar los efectos que contribuyen a disminuir la deuda, se aprecia que el crecimiento de la economía es un indicador relevante para este objetivo. Adicionalmente, cuando el balance primario es positivo se disminuyen las necesidades de financiamiento para el periodo, impactando de forma directa en la emisión de deuda, futuros pago de intereses y amortizaciones de deuda. Así, en los acuerdos con el FMI se establecieron medidas fiscales que permitieran en el corto plazo obtener resultados de balance primarios positivos, los cuales afectan directamente la tendencia de la deuda en el mediano y largo plazo.

Escenarios de deuda

Para determinar la senda de la deuda a PIB existe diferentes metodologías que permiten realizar proyecciones a mediano y largo plazo. Para este documento se utilizará un modelo de sensibilización determinística utilizando los datos acordados con el FMI, este modelo incluye las interrelaciones que se presentan en las diferentes variables luego de los shocks propuestos, para realizar esta sensibilización se realizarán shocks en las siguientes variables: balance primario, tasa de interés real, crecimiento real del PIB y tipo de cambio real.

Para realizar el Stress Test se realizaron variaciones en algunos datos claves. Por ejemplo, se realizó un deterioro del resultado primario, modificando a la baja esta variable para los años 2021-2026, situando este indicador entre -1,7% y 2,6% del PIB, cuando los datos del escenario base eran -1,7% y 2,8% del PIB, en este caso las mayores correcciones se presentaron entre 2022 y 2023 (ver cuadro 19). Por otra parte, en el caso del crecimiento real de la economía se supone un crecimiento más lento, pasando del escenario base para el 2022-2023 de 3,3% y 3,1% a 0,5% y 0,3%, respectivamente para los mismos años, este mismo ejercicio se realizó para los shocks de tasa de interés real y tipo de cambio real. La idea de realizar este tipo de ejercicio es visualizar los efectos de estas variables sobre otras variables claves y su impacto de mediano plazo sobre la deuda y su sostenibilidad.

En el siguiente cuadro se resumen los efectos que se presentan en las principales variables económicas, luego de establecer los shocks seleccionados.

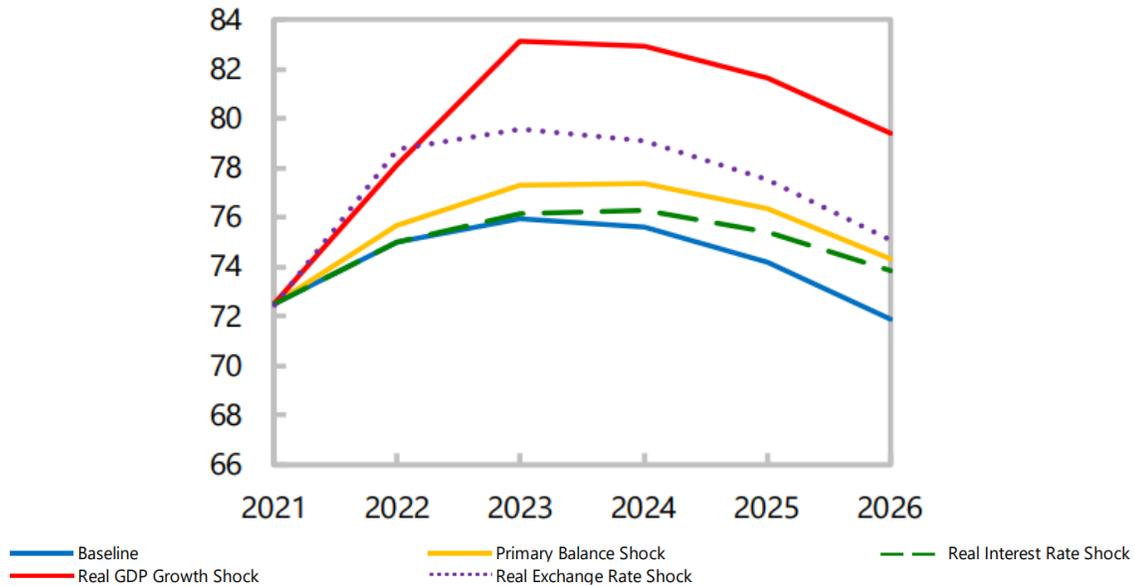
Cuadro 19. Gobierno Central. Resultados de shocks en variables claves.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Shock Balance Primario						
Crecimiento Real del PIB	2,60	3,30	3,10	3,10	3,20	3,30
Inflación	1,40	1,00	1,30	2,00	2,40	2,80
Balance Primario	-1,70	-1,00	0,30	1,30	2,00	2,60
Tasa de Interés efectiva	8,10	8,00	7,30	7,10	7,00	7,00
Shock Tasas de Interés Real						
Crecimiento Real del PIB	2,60	3,30	3,10	3,10	3,20	3,30
Inflación	1,40	1,00	1,30	2,00	2,40	2,80
Balance Primario	-1,70	-0,30	1,00	1,70	2,30	2,80
Tasa de Interés efectiva	8,10	8,00	7,60	7,60	7,70	7,90
Shock Crecimiento Real del PIB						
Crecimiento Real del PIB	2,60	0,50	0,30	3,10	3,20	3,30
Inflación	1,40	0,30	0,60	2,00	2,40	2,80
Balance Primario	-1,70	-0,90	-0,10	1,70	2,30	2,80
Tasa de Interés efectiva	8,10	8,00	7,30	7,10	7,00	7,00
Shock tipo de Cambio Real						
Crecimiento Real del PIB	2,60	3,30	3,10	3,10	3,20	3,30
Inflación	1,40	8,50	1,30	2,00	2,40	2,80
Balance Primario	-1,70	-0,30	1,00	1,70	2,30	2,80
Tasa de Interés efectiva	8,10	8,60	7,00	6,80	6,70	6,70

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Artículo IV, marzo 2021.

Los diferentes shocks tienen un efecto indirecto negativo en otras variables. Por ejemplo, un shock de tasa real tiene un efecto en el balance primario, y por ende en la tasa de interés efectiva lo que podría generar incrementos en los costos de la deuda. Por otra parte, un shock negativo del PIB real disminuye los ingresos y por ende desmejora los balances primarios.

Todos estos diferentes efectos y sus respectivas interrelaciones tienen un impacto sobre la senda de la deuda a PIB. En el gráfico 10 se muestra que el mayor efecto en la senda de la deuda se presenta cuando se realiza un shock de PIB, este efecto sobre la producción es muy relevante no solo porque se disminuye la base para dividir la deuda, también, se reduce la recaudación de impuestos por la contracción de la economía. Por otra parte, un shock de tipo de cambio, presenta un efecto importante por la deuda denominada en moneda extranjera (aproximadamente 40% de la deuda total está denominada en una moneda extranjera).

Gráfico 12 Gobierno Central. Test de Stress-Deuda

Fuente. Fondo Monetario Internacional. Artículo IV, marzo 2021.

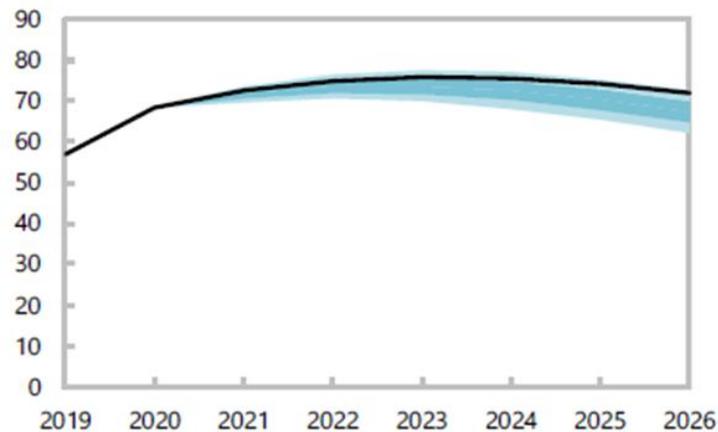
Es importante destacar que a pesar de los shocks expuestos y gracias a los acuerdos alcanzados con el FMI, en todos los casos se alcanza recuperar la senda de sostenibilidad de la deuda que es uno de los objetivos primordiales que deben buscarse para el mediano y largo plazo, el alcanzar estos ratios permitirá al Gobierno utilizar sus ingresos de forma más eficiente y asignarlos a diferentes partidas, en la actualidad un porcentaje muy relevante de la deuda se utiliza para realizar pagos corrientes, entre ellas amortizaciones y pago de interés de la deuda, limitando la posibilidad de invertir una mayor cantidad en obras públicas y de carácter social que permiten incrementar la producción del país y el desarrollo socioeconómico de su población.

Escenario estocástico de la deuda (Gráfico de abanico)

La senda de la deuda puede verse afectada por diversos factores exógenos que pueden contribuir a desviaciones de esta. Por lo tanto, su tendencia debe ser analizada con un instrumental no determinístico y que permita comprender los efectos que se pueden dar al incorporar algún grado de incertidumbre, para este ejercicio se muestra la relación deuda a PIB incorporando este factor de incertidumbre partiendo del escenario base.

Utilizando una distribución normal y sin incluir restricciones a las diferentes variables, se obtienen los resultados que se muestran en el gráfico 11. Se observa que existe una mayor probabilidad de que la senda de la razón deuda/PIB en el mediano plazo esté por debajo del escenario que es considerado como base, este resultado es positivo y genera confianza sobre las medidas que se buscan implementar, prácticamente durante todo el periodo del estudio, la posible dispersión de los resultados está por debajo de dicho escenario base.

Gráfico 13. Evolución de la ratio deuda a PIB



Fuente. Fondo Monetario Internacional. Artículo IV, marzo 2021.

6. RIESGOS FISCALES.

El Estado costarricense se encuentra expuesto a varias fuentes de riesgos fiscales¹². El FMI (2008)¹³ define riesgos fiscales como las desviaciones de los resultados de las variables fiscales de lo que se esperaba en el momento de la presupuestación u otro pronóstico. Estos pueden surgir de shocks macroeconómicos y la materialización de pasivos contingentes. Entre estos riesgos están los riesgos de deuda, demandas contra el Estado, riesgos fiscales en los regímenes de pensiones, por desastres naturales, aquellos originados por las municipalidades y empresas públicas, del sistema financiero, por proyectos financiados con asociaciones público- privadas y de tipo macroeconómico. Este último informe se encuentra pendiente de elaboración por tanto no se incluye en el presente apartado.

A. Riesgo de la deuda del Gobierno

A lo largo de los años la deuda del Gobierno ha mostrado una tendencia creciente. Lo anterior como resultado de un incremento sostenido y constante de los gastos en contraposición a los ingresos, los cuales no crecen al mismo ritmo, afectados principalmente por el dinamismo económico interno y externo, el desempleo, las políticas gubernamentales, tasas de interés, entre otras, o eventos inesperados como la pandemia. Estos efectos repercuten directamente sobre el déficit primario.

Posterior a la reforma fiscal aprobada en diciembre del 2018, las proyecciones fiscales mostraban una franca mejoría. Sin embargo, la emergencia sanitaria ha impactado de manera importante el balance fiscal del Gobierno Central. A raíz de esto, en enero del 2021, se logra un Acuerdo técnico entre el Gobierno de Costa Rica y el FMI, mediante el cual, nace el compromiso de alcanzar una serie de metas en el mediano y largo plazo, que permitirán al Gobierno el acceso a recursos en condiciones favorables, propiciando la sostenibilidad de la deuda como resultado de mejoras en los resultados primarios.

El análisis de riesgos fiscales por la deuda del país considera como escenario base las variables incorporadas en ese Acuerdo. Se realizó la sensibilización sobre el portafolio de la deuda actual para medir el riesgo asociado a incrementos en las tasas de interés, el tipo de cambio, el PIB y déficit primario. El crecimiento de estas variables implica una modificación de las obligaciones que mantiene el Estado por lo que reviste de importancia su análisis continuo.

¹² Este informe ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.hacienda.go.cr/contenido/15895-informes-de-riesgos-fiscales>.

¹³ Fondo Monetario Internacional (2008): “*Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management*”, Washington DC, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/052108.pdf>

Supuestos

Este modelo predictivo elabora un escenario base utilizando una serie de supuestos, es importante mencionar que estos supuestos corresponden a los utilizados en la negociación con el FMI en el mes de enero 2021. A continuación, se muestran los datos utilizados:

Cuadro 20. Supuestos Macroeconómicos, periodo 2021-2025.

	2021	2022	2023	2024	2025
Inflación (variación interanual IPC)	1,40%	1,20%	3% (\pm 1p.p.)	3% (\pm 1p.p.)	3% (\pm 1p.p.)
PIB nominal (millones de colones)	37 388 000	39 004 000	40 718 000	42 834 000	45 266 000
Tipo de cambio nominal	608	601	598	598	598
Déficit Primario	-1,70%	-0,30%	1,00%	1,70%	2,30%
Variación de tasas	-0,50%	-1,50%	-1,00%	0,25%	0,25%

Fuente. Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

Shocks Propuestos

- Incremento de las tasas de interés en 150 b.p. en cada año aplicado al escenario base.
- Depreciación de moneda, 10 % para el primer año. Luego se aplica en promedio un 3% de depreciación de acuerdo con los datos del BCCR.
- Disminución del crecimiento nominal del PIB, del 6% a 3%.
- Incremento del déficit primario de 2,5% del PIB.

El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos de los shocks planteados:

Cuadro 21. Resultados de la sensibilización.

Efecto en Necesidades de Financiamiento por shocks de déficit primario, tipo de cambio, tasas de interés. Porcentaje del PIB 2021-2025					
	2021	2022	2023	2024	2025
Escenario Base	13,48%	12,37%	11,17%	10,51%	8,79%
Shock de Déficit Primario	16,04%	15,06%	14,05%	13,65%	12,06%
Shock Incremento del Tipo de Cambio	13,88%	12,74%	11,80%	11,13%	9,55%
Shock Incremento del Tasas de Interés	13,51%	12,40%	11,33%	10,70%	9,07%
Efecto en Intereses Pagados por shocks de déficit primario, tipo de cambio, tasas de interés. Porcentaje del PIB 2021-2025					
	2021	2022	2023	2024	2025
Escenario Base	5,29%	5,37%	5,13%	4,81%	4,62%
Shock de Déficit Primario	5,35%	5,59%	5,46%	5,25%	5,18%
Shock Incremento del Tipo de Cambio	5,45%	5,61%	5,43%	5,16%	5,02%
Shock Incremento del Tasas de Interés	5,32%	5,63%	5,45%	5,26%	5,13%
Efecto en la Amortización por shocks de déficit primario, tipo de cambio, tasas de interés. Porcentaje del PIB 2021-2025					
	2021	2022	2023	2024	2025
Escenario Base	6,48%	6,47%	6,87%	7,11%	6,19%
Shock de Déficit Primario	6,48%	6,67%	7,09%	7,59%	6,68%
Shock Incremento del Tipo de Cambio	6,72%	6,83%	7,38%	7,66%	6,83%
Shock Incremento del Tasas de Interés	6,48%	6,47%	6,89%	7,14%	6,24%

Fuente. Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

En lo referente a las sensibilizaciones se evidencia que en general, la variable que tiene un mayor efecto sobre las variables seleccionadas es el resultado primario, el incremento sostenido del déficit primario incrementa las necesidades de financiamiento, intereses pagados y en menor medida en la amortización de la deuda.

Los riesgos de deuda se pueden incrementar en el corto y mediano plazo producto de la incertidumbre. Si bien en enero 2021 se alcanzaron acuerdos con el FMI que buscan mejorar las finanzas públicas y la sostenibilidad de la deuda, algunas medidas requieren aprobación legislativa, por ejemplo, el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, el cual busca ordenar el tema de remuneraciones en el sector público y limitar el crecimiento exponencial que presentan algunos de los rubros de remuneraciones públicas. En la actualidad se están discutiendo algunas mociones por parte de los Legisladores que buscan mejorar el alcance de las medidas propuestas por el Ejecutivo, se ha realizado un constante acompañamiento para lograr la aprobación de este proyecto. Como resultado de esta incertidumbre la calificadora de riesgo S&P, el pasado 25 de marzo mantuvo la calificación del país en B con perspectiva negativa, realizando una serie de advertencias sobre la

importancia de alcanzar acuerdos rápidos que permitan aprobaciones de diversos temas, esta ratificación de calificación de riesgo no generó mayor impacto en la prima de riesgo de Costa Rica que se ha mantiene a la baja desde octubre 2020.

B. Demandas en contra del Estado

La Procuraduría General de la República (PGR) es el órgano superior consultivo y de asesoramiento legal de la administración pública y representante legal del del Estado en los tribunales de justicia. Esta es la entidad responsable de la defensa del Estado en los procesos litigiosos en contra de los órganos centrales o Poderes del Estado. Los litigios internacionales relacionados con tratados de inversión y comerciales están a cargo del Ministerio de Comercio Exterior, quien define la estrategia y realiza la representación del país en estos casos, de requerirse, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Según cifras de la PGR, en 2019 el total de expedientes de procesos judiciales atendidos fueron 71.641, de los cuales se finalizaron 11.590, mientras que 60.051 se mantenían activos.

A diciembre 2019, las pretensiones de los procesos activos sumaban 4,2 billones de colones, (11,5% del PIB). En cuanto a la clasificación por monedas, 85,9% de las pretensiones eran en dólares, y 14,1% a colones.

Con el fin de obtener una estimación del nivel de exposición y posibles obligaciones contingentes a cargo del Estado por concepto de procesos judiciales, se estableció como mecanismo de valoración, el basado en árboles probabilísticos con la técnica de “*Random Forest*”, cuyos resultados revelan que el pasivo contingente por procesos judiciales en contra del Estado, con respecto a los casos activos a diciembre del 2019, equivale a ₡100.551,51 millones. Este pasivo representa 0,28% del PIB estimado al cierre de ese mismo año. Del 2015 al 2019 el promedio de los procesos activos al final del año corresponde a 56.208 casos.

A nivel internacional, en el caso de los arbitrajes internacionales, a junio del 2020, existen dos demandas en contra del Estado costarricense. Una donde el demandante es Infinito Gold Ltd. por US\$395 millones y otro cuyo demandante es la compañía Ibérico por un monto de US\$101 millones, lo cual implica una exposición bruta de US\$496 millones.

En general, existe una tendencia creciente del gasto en que incurre el Estado por las demandas con condenatorias a favor del demandante. Esto exige un compromiso en la búsqueda de acciones para paliar ese comportamiento, que incluyan una dedicación proactiva para evitar las demandas a las instituciones o bien crear los fondos de reserva contingente para administrar el riesgo de en caso de que el Gobierno resulte condenado.

No obstante, la consignación realizada anualmente en el Presupuesto de la República, de una partida específica para el pago de las demandas del Estado, reduce la posibilidad de materialización de un pasivo contingente que afecte inesperadamente las finanzas públicas.

C. Riesgos de Pensiones

Las pensiones son parte importante del sistema de seguridad social de un país. Estas buscan garantizar a la población la satisfacción de sus necesidades durante la vejez e invalidez, así como el amparo de sus familiares en caso de muerte, mediante el reconocimiento de una pensión y prestaciones determinadas por Ley. Por ello, los fondos deben presentar una sostenibilidad y viabilidad prospectiva en el mediano y largo plazo.

Según últimos estudios actuariales publicados por la Superintendencia de Pensiones, los principales fondos de pensiones a excepción de Régimen de Capitalización Laboral de Magisterio Nacional representan un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cuadro 22. Principales supuestos y proyecciones de los fondos básicos de pensiones

Detalle	IVM CCSS	IVM UCR	Magisterio Nacional	Poder Judicial
Elaborado por	CCSS	UCR	Junta Pensiones del Magisterio	PIPCA S.A
Supuestos	Cobertura meta sobre la Población Económicamente Activa 70% Crecimiento real de los salarios 1,78% Rendimiento real de las inversiones 3%	Cobertura meta sobre la Población Económicamente Activa 70% Crecimiento real de los salarios 1,62% Rendimiento real de las inversiones 4,0%	Tasa de rendimiento real promedio del fondo 4,98% Incremento real pensiones en curso y futuras -1,12% Incremento real promedio salarios: curva salarial 2016	Tasa de Rendimiento Real 4,50% Cotización Promedio 28,6% Incremento Real de Pensiones y Salarios: Igual a la inflación
Proyecciones Financieras	Año 2030 ingresos netos insuficientes Año 2037 agotamiento de reservas	Año 2012 contribuciones dejan de ser eficientes Año 2024 las reservas empiezan a disminuir Año 2030 agotamiento de reservas	Año 2051 mayor gasto Año 2099 agotamiento de reservas	Año 2030 se deberá recurrir a los intereses de las reservas Año 2039 decrecen las reservas Año 2054 momento de agotamiento de reservas
Balance Actuarial	Déficit Actuarial €100 billones	Déficit Actuarial €76.839.549 millones	Superavit Actuarial €2.695 millones	Déficit Actuarial €0,71 billones

Nota. Balance actuarial hace referencia al cálculo del valor presente actuarial.

Fuente. Elaboración propia con información de estudios actuariales, Supen.

Los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, por ser regímenes cerrados ya no son un riesgo fiscal sino una materialización de ese riesgo y por tanto un compromiso del Gobierno para continuar realizando el giro de pensiones en el tiempo hasta que esos regímenes desaparezcan.

Es urgente que los órganos encargados de su administración tomen las medidas necesarias para dotar a los regímenes de equilibrio financiero en el mediano y largo plazo, actualizando con la mayor rigurosidad técnica los estudios actuariales de los distintos esquemas y tomando las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los fondos. Asimismo, el FMI ha indicado la necesidad de reglamentar la elaboración y presentación de los informes actuariales, ya que análisis más detallados son necesarios en todos los próximos estudios, por ejemplo, es necesario incluir la proyección de ingresos y gastos a valor presente en un periodo determinado que permita conocer el año en el que se presente el pico del problema esperado.

D. Riesgos por el Impacto de Desastres Naturales

Durante las últimas décadas, ha aumentado el efecto invernadero como parte del proceso de industrialización, el crecimiento de la población y sus necesidades; el cambio en el clima, la composición de los gases atmosféricos y su consecuente influencia en la temperatura generan modificaciones graduales en las precipitaciones, temperatura y humedad del aire.

Costa Rica se encuentra en un área particularmente sensible al incremento de la temperatura, donde enfrenta fenómenos hidrometeorológicos cuya magnitud y recurrencia ha aumentado como consecuencia del cambio climático; los eventos sísmicos son otro riesgo que se puede presentar y que en el pasado ha ocasionado importantes pérdidas materiales y humanas.

De acuerdo con un estudio realizado por MIDEPLAN, en los últimos 30 años se han enfrentado desastres naturales de diversas índoles y magnitudes, estimando el costo directo de estos fenómenos por US\$4.500 millones, cerca del 33% de este costo total se concentra en los últimos años del estudio. Esto refleja que los riesgos se incrementan con el pasar de los años, lo que se da por diversas razones, por ejemplo: la concentración de la población en áreas vulnerables, degradación de los recursos naturales y/o la magnitud de los fenómenos a los que nos enfrentamos.

A continuación, se presenta una metodología que busca proyectar los costos para el Gobierno, al tener que hacerles frente a los gastos inesperados por este tipo de eventos, utilizando la deuda como medida básica para adquirir recursos financieros necesarios.

Si bien es cierto, existen medidas alternativas que permiten mitigar los riesgos, los cuales se mencionan en el documento de la Estrategia Nacional de Administración Financiera del Riesgo de Desastres de Costa Rica (el cual es un borrador que debe ser oficializado); las mismas se aplican principalmente en el corto plazo o etapas tempranas de las emergencias, por lo que sus resultados en el mediano y largo plazo son marginales; esta situación se presenta como resultado de las limitaciones que se han tenido para realizar inventarios de los activos que pertenecen al Estado y que son un elemento primordial para cuantificar el posible impacto o pérdida de un desastre natural y el traslado de este riesgo.

Se asume que los gastos de este tipo de eventos se financiarán en sus fases iniciales con recursos de: fondos institucionales, Fondo Nacional de Emergencia, traslado de partidas presupuestarias; y finalmente, mediante el mercado de deuda para etapas intermedias.

Supuestos

Como todo modelo predictivo, se elabora un escenario base utilizando una serie de supuestos, estos supuestos corresponden a los utilizados en la negociación con el FMI en el mes de enero 2021. A continuación, se muestran los datos utilizados:

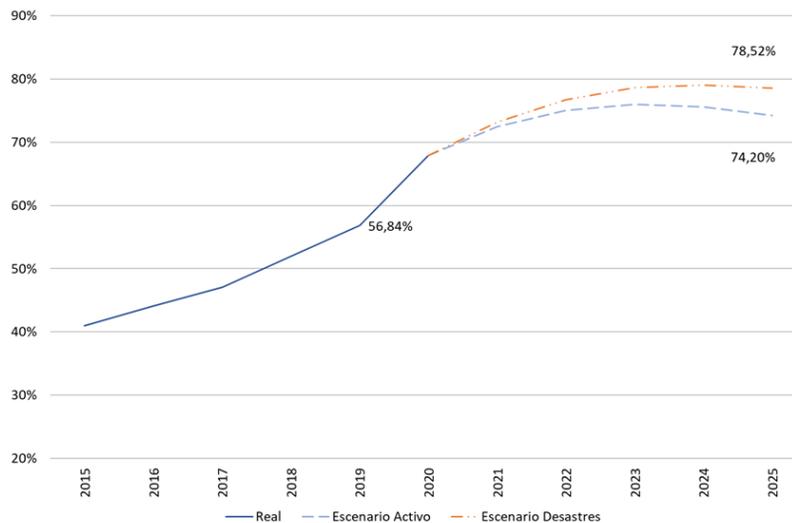
Cuadro 23 Supuestos Macroeconómicos, periodo 2021-2025.

	2021	2022	2023	2024	2025
Inflación (variación interanual IPC)	1,40%	1,20%	3% (± 1p.p.)	3% (± 1p.p.)	3% (± 1p.p.)
PIB nominal (millones de colones)	37 388 000	39 004 000	40 718 000	42 834 000	45 266 000
Tipo de cambio nominal	608	601	598	598	598
Déficit Primario	-1,70%	-0,30%	1,00%	1,70%	2,30%
Variación de tasas	-0,50%	-1,50%	-1,00%	0,25%	0,25%

Fuente. Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

Shock Propuesto

Cómo no existe certeza de la ocurrencia o fuerza de los eventos que se pueden presentar, para este documento se propone, como escenario alternativo, el que surge de un incremento del déficit primario sostenido por cinco años; el monto del impacto monetario es el equivalente a la suma de los eventos más grandes que se presentaron durante un año, esto corresponde al 2009 cuando los diferentes eventos sumaron cerca de US\$730 millones. El utilizar este monto busca reflejar en el estudio el peor escenario que se puede presentar y que de acuerdo con las proyecciones actuales equivale aproximadamente en promedio más de 1% del PIB, la proyección se realizará a cinco años plazo.

Gráfico 12. Resultado de la sensibilización

Fuente: Dirección de Crédito Público

Así, el incremento del déficit primario tiene un impacto directo sobre el saldo de la deuda y por ende en la relación deuda a PIB. Este efecto genera presiones adicionales sobre las finanzas públicas; de acuerdo a diversos estudios realizados para Costa Rica. Para 2025 la diferencia entre el escenario base y el escenario alternativo es de más de 4,3% del PIB.

E. Riesgos Municipales

Costa Rica es un país con un territorio de 51.100 Km² y una población al final del 2020, estimada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en 5.111.238 habitantes. Su territorio se divide en 7 provincias, las que a su vez incluyen 82 cantones (a partir del año 2020), y estos se dividen en 485 distritos. Cada cantón es gobernado por una municipalidad y existen ocho concejos de distrito, similares a municipalidades a nivel distrital, que responden a los concejos de sus cantones, en distritos de difícil acceso.

Las municipalidades, a nivel agregado, muestran superávit, pero no para todas es así y, en todo caso, esto no necesariamente es una condición favorable. Puede reflejar una sub ejecución presupuestaria, que indica que hubo obras o acciones planeadas que no fueron ejecutadas. Lo que puede llevar a una menor calidad de servicio público de los municipios.

Una herramienta de mucha utilidad que ha calculado la Contraloría General de la República (CGR) hasta 2019, es el Índice de Gestión Municipal. Al final del 2017, 15 municipalidades tenían calificación menor a 50, 48 municipalidades mayor a 50 pero menor a 70, y 18 municipalidades mayor a 70. Falta mejorar en este campo, lo que ha venido ocurriendo. Recientemente la CGR está buscando mejores indicadores para cumplir esta tarea.

Entre los factores que inciden en que las municipalidades puedan generar riesgos fiscales se encuentran:

- a) Importancia económica de la municipalidad o grupo de municipalidades y su participación en la ejecución de inversión y su nivel de endeudamiento (esto ha crecido ha crecido proporcionalmente bastante en los últimos años), aunque el presupuesto de todas las municipalidades, según información de la Contraloría General de la República para el año 2020, sigue siendo proporcionalmente muy pequeño en relación con el presupuesto inicial del Sector Público. Por ejemplo, para el año 2020 el presupuesto inicial aprobado para el Sector Público fue por el monto de ¢26.377.655 millones de colones (ya que no se cuenta aún con cifras de la liquidación presupuestaria final). Mientras que el presupuesto total inicial aprobado para las municipalidades fue por el monto de ¢520.279 millones, lo que representa aproximadamente un 2,0% del presupuesto inicial aprobado para el Sector Público; de ese monto un 5,2% es cubierto mediante financiamiento. Por lo que hasta ahora no se consolida como un riesgo fiscal importante.
- b) Aunque no existe una disposición legal que obligue al Gobierno Central a acudir al rescate financiero de municipalidades, tampoco existe una que lo prohíba o limite. Es difícil para el Gobierno no intervenir, frente a una población que tendría expectativas de ayuda si se presentan problemas financieros, lo que puede generar indisciplina fiscal. Hace falta normativa más clara respecto a este tema.

- c) Dado que la Ley otorga a las municipalidades autonomía económica, administrativa y financiera, esto les permite ejercer esta autonomía al presupuestar, recaudar y endeudarse sin tener necesariamente una planificación que guíe los propósitos, ni una política macrofiscal prudente. Aunque la CGR tiene a cargo la aprobación y fiscalización de los presupuestos municipales esto presenta sus dificultades en la ejecución, especialmente en cuanto a la fiscalización.
- d) Existe una problemática en el manejo de las finanzas de muchas municipalidades. En el informe de la CGR N° DFOE-DL-IF-2-2014, de la CGR, y en otros posteriores pero parciales, se hace un “Análisis acerca de la situación financiera de los gobiernos locales” y se presentan una serie de problemas: déficits presupuestarios recurrentes (en un grupo importante de municipalidades), financiamiento de déficits con recursos de superávits específicos y sobregiros bancarios, elevados índices de morosidad de los pobladores del cantón, desactualización de tasas y tarifas, endeudamiento municipal, uso de recursos de superávit en inversiones transitorias, y otras más.

Es indispensable aclarar y mejorar el vínculo institucional, de comunicación y coordinación entre el Gobierno Central y las municipalidades (Gobiernos Locales). Se deben mejorar los mecanismos disponibles para la fiscalización financiera y presupuestaria de las municipalidades.

Herramientas de mitigación de riesgos fiscales de los gobiernos locales, como la clara aprobación de una normativa que ponga límites a la deuda y los pasivos de las municipalidades, a ciertos tipos de deudas o pasivos, por ejemplo: endeudamiento en el exterior (que requiere autorización del Congreso), contratos de APP's, o titularizaciones, controles al endeudamiento, legislación explícita para que el Gobierno no otorgue garantías o que lo haga dentro de límites financieramente prudentes, seguimiento más estricto a la salud financiera de las municipalidades.

F. Riesgos de Empresas Públicas No Financieras

Específicamente para la clasificación de deuda del Resto del Sector Público, que contempla la deuda de las Instituciones Descentralizadas, Órganos Desconcentrados, las Municipalidades y las Empresas Públicas No Financieras (EPNF), al cierre del 2010 la relación deuda a PIB de las EPNF era 5,7% del PIB, no obstante, 2019 cerró en 8,1% del PIB, en nueve años se incrementó en 2,4 puntos porcentuales.

Las EPNF deben ser parte de cualquier análisis integral de las finanzas públicas, tema que cobra relevancia al considerar que una parte importante de esta deuda cuenta con garantía tanto implícita como explícita por parte del Gobierno, por lo tanto, es un pasivo contingente que bajo ciertos escenarios adversos internos y externos tendría que ser asumida por el Gobierno Central ante una posible quiebra. Ello se hizo evidente con las crisis fiscales de América Latina en la década de 1980, pero volvió a revelarse en el período que precedió la crisis de la deuda soberana en Europa, por tanto, las obligaciones ocultas o implícitas con empresas públicas fuera del perímetro del Gobierno Central podrían perjudicar las finanzas

públicas, por lo que la revelación de información de éstas y el oportuno seguimiento sobre esos riesgos resulta una tarea imperante.

Como se mencionó, la historia reciente revela que el Gobierno no ha tenido que activar esta cobertura a las empresas estatales desde hace muchos años, sin embargo, la actual crisis por COVID-19, la reducción en consumo de servicios y la presión por la reducción en tarifas de servicios públicos podrían incrementar el riesgo de impago de compromisos financieros en empresas públicas y con ello la probabilidad de Gobierno de tener que absorber estos compromisos. Ya para 2019 fue necesario cubrir necesidades financieras de JAPDEVA para facilitar su reestructuración y liquidación de personal ante la caída de ingresos y competencia que supone la Terminal de Contenedores de Moín, con una transferencia de ¢ 21.990 millones.

Si bien es cierto el análisis de riesgos presenta cifras de flujos financieros del Gobierno y las Empresas Públicas, es importante considerar el saldo de deuda total de las EPNF, dado su efecto en el crecimiento, empleo, formación de capital y precios. Específicamente para el análisis de este sector y dada la eventual incorporación de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se consideró la clasificación de ese organismo, sin embargo se realizó un análisis individual de las cuatro empresas con mayor patrimonio (94%) y número de colaboradores (83%), ambos del sector, estas empresas son el Grupo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A&A), la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) y el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), las cuales agrupan más del 94% de deuda total registrada de las EPNF al cierre 2019. Es importante mencionar que, del total de transferencias financieras realizadas por el Gobierno a las EPNF durante el año 2019, más de 36% se concentra en las empresas analizadas.

Como resultado del mencionado análisis, algunos de los elementos de riesgo que es importante rescatar son:

- a) Un 48,5% de la cartera de deuda total de las EPNF vence en menos de cinco años, ello significa que deben contar con la liquidez requerida y eventualmente requerir del refinanciamiento a las tasas vigentes al momento de su vencimiento, lo cual fortuitamente podrían incrementar sus costos por intereses.
- b) Del total del portafolio de las EPNF, 58,2% fue pactado a tasa variable, por lo que un eventual incremento en las tasas impactará negativamente el pago del servicio de deuda.
- c) La posible afectación ante variaciones abruptas del tipo de cambio es importante, dado que 69,7% de la estructura de la deuda de las EPNF está denominada en moneda diferente al colón, siendo que la mayoría de sus ingresos están pactados en colones.
- d) La mayoría de las empresas públicas no financieras, no cuenta con una estrategia de endeudamiento de mediano y largo plazo que permita orientar la toma de decisiones en materia de deuda y la contratación de crédito se rige más por un criterio de oportunidad y del impacto en el corto plazo.

- e) Del 2014 al 2019 los ingresos en conjunto de las cuatro empresas analizadas han alcanzado como máximo 13% del PIB y en promedio 9,0%. Los ingresos han mostrado un comportamiento estable, sin embargo, no se observan mejoras en los resultados. Al cierre 2019 los ingresos a PIB representan 9,0%.
- f) De las cuatro empresas analizadas, tres de ellas presentaron pérdidas durante 2019.
- g) Con respecto a las utilidades netas de las empresas seleccionadas, cuatro de ellas presentan pérdidas de hasta 0,1% del PIB en 2019, por su parte las ganancias de la empresa restante bajo análisis representan 0,3% del PIB.

Algunos estudios coinciden en los riesgos en algunas instituciones públicas que podrían impactar al fisco. Así, por ejemplo, la CGR ha señalado en diferentes análisis realizados a empresas públicas, que el panorama del Grupo ICE no es positivo, al considerar los negocios en los que incurre la entidad y que resultan ruinosos para la misma. Asimismo, dada la protección de información de la que goza el ICE para el sector Telecomunicaciones, no existe un claro conocimiento sobre la problemática o riesgos que enfrenta cada una de las empresas del Grupo ICE, lo cual a su vez implica un riesgo en sí mismo.

La CGR ha emitido criterio sobre las debilidades en la identificación de actividades y zonas prioritarias para el direccionamiento de los recursos de la Gerencia de Administración de Desarrollo de JAPDEVA, limitando su alcance y potencial. Además, la falta de elementos básicos en la gestión transparente de programas y proyectos de la Gerencia de Administración de Desarrollo limitan su alcance, evaluación y control. Finalmente, la poca disponibilidad e insuficiencia de mecanismos de acceso a la información de programas y proyectos de desarrollo de JAPDEVA limitan la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Por su parte, en 2020 la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) realizó un estudio para conocer y comparar la eficiencia de las ocho empresas eléctricas que operan en el país, cuyos resultados revelan diferencias significativas en su capacidad de gestión.

De los resultados obtenidos en el estudio, se puede mencionar que el costo económico operativo promedio de distribución por cliente es ¢422.294,8, sin embargo, la CNFL (Grupo ICE) tiene el costo operativo más alto, ¢576.174,2. Con respecto al costo operativo por cliente, el cual si aumenta en el tiempo indica que la empresa está siendo menos productiva, debido a una disminución en la cantidad de abonados o que el costo de la electricidad ha ido en aumento, nuevamente la CNFL presenta el costo más alto por abonado, pese a tener la mayor concentración de usuarios por kilómetro de red. Tal y como se desprende de los resultados del estudio, la CNFL necesita mejorar sus indicadores de eficiencia operativa.

El análisis de los riesgos fiscales toma mayor relevancia al considerar los efectos y repercusiones a corto y mediano plazo del COVID-19 en las finanzas tanto de las empresas públicas como privadas, así como en la liquidez y economía del Gobierno, ya que la pandemia o crisis sanitaria mundial implica un cambio radical en los resultados esperados

y las de decisiones de los distintos jerarcas ante la incertidumbre que cubre las cotidianidad y vida de los costarricenses.

Es por lo anterior que el análisis e informes elaborados a partir de los resultados obtenidos por estas empresas, tanto por el Ministerio de Hacienda como por la Unidad Asesora para la Dirección y Coordinación de las Empresas Propiedad del Estado y la Gestión de las Instituciones Autónomas de Casa Presidencial, así como la aprobación de normativa que contribuye con la transparencia de información relevante, pretenden generar una alerta oportuna en la toma de acciones para la gestión de los riesgos a los que se encuentran expuestas estas empresas y por ende el Estado costarricense.

G. Riesgos del sistema financiero

El sistema financiero está expuestos a diversos tipos de riesgos que podrían afectar la estabilidad del sistema financiero y comprometer las finanzas públicas, especialmente por la garantía con la que cuentan los bancos comerciales del Estado, según el artículo 4 de la Ley del Sistema Bancario Nacional (N°1.644) y a la garantía que poseen las mutuales según el artículo 122 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Entre los riesgos que puede experimentar el sistema financiero se encuentran los siguientes: riesgo de crédito, de mercado, de liquidez, de liquidación, de refinanciamiento y riesgo de contagio.

Los indicadores de tensión y riesgo financiero mostraron que las condiciones de estabilidad del sistema financiero mejoraron en 2019, especialmente en términos del riesgo de liquidez, refinanciamiento y el riesgo de mercado. Este comportamiento se reflejó en el Índice de Tensión Financiera, el cual es un indicador compuesto de diferentes medidas de tensión en el sistema financiero costarricense. Y concretamente, el sistema financiero ha logrado soportar una coyuntura particularmente desafiante en 2020, en buena medida a las medidas excepcionales de apoyo a la liquidez, al crédito y la gestión de riesgos, que se ha adoptado en el seno del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiera (CONASSIF) y por el propio BCCR.

El comportamiento del riesgo de mercado estuvo determinado en 2018 por la difícil situación de las finanzas públicas, por las expectativas al alza en las tasas de interés externas y por una mayor volatilidad del tipo de cambio. Durante 2019, este riesgo se moderó producto del retorno de la confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas, como consecuencia de la aprobación de la reforma fiscal en diciembre de 2018. No obstante, durante buena parte del 2020 afloró nuevamente este riesgo como consecuencia de la incertidumbre de las posibilidades de financiación del Ministerio de Hacienda.

Actualmente, en línea con las mejores prácticas y recomendaciones de organismos internacionales, tanto el Banco Central como la SUGEF, realizan pruebas de tensión para determinar el grado de resistencia del sistema financiero, con particular interés en el sistema bancario nacional, ante escenarios hipotéticos de tensión. Los choques simulados son de alto impacto, pero baja probabilidad.

Los resultados de las diferentes pruebas de tensión revelaron que el sistema bancario tiene una mayor exposición al riesgo de crédito en relación con períodos anteriores. En particular, el riesgo de crédito podría representar la fuente principal de pérdidas para las entidades que mostraron exposiciones relevantes con no generadores de divisas y grandes deudores. Sin embargo, en términos generales, la capitalización del sistema bancario es adecuada para resistir los choques adversos simulados.

En lo que respecta al riesgo de mercado, las pruebas de tensión mostraron que los portafolios de inversión de los bancos experimentarían un bajo impacto por valoración y reprecio ante incrementos simulados en las tasas de interés. Por su parte, las pruebas de tensión de riesgo de liquidez evidenciaron una mejora en la capacidad del sistema bancario para absorber los impactos de salidas inesperadas de recursos. Además, las pruebas de tensión en la liquidación de transacciones mostraron que, ante un eventual fallo en los procesos de liquidación del sistema de pagos, los saldos de las cuentas de reserva en la mayoría de los bancos serían suficientes para cumplir con el requerimiento del encaje mínimo legal en colones. Asimismo, eventuales requerimientos extraordinarios de liquidez podrían ser resueltos a través del MIL, debido a que el sistema bancario cuenta con las garantías suficientes para acudir a la facilidad permanente de crédito ofrecida en este mercado. Finalmente, los ejercicios de tensión para evaluar riesgos de contagio revelaron que, por el lado de los pasivos este riesgo, no es significativo, mientras que, por el lado de los activos, se identificaron exposiciones de algunos bancos al riesgo asociado a concentraciones de crédito, así como por las interconexiones de bancos con el sector cooperativo y entre entidades de gran tamaño y bancos más pequeños. Estas interconexiones podrían generar un efecto contagio.

H. Riesgos de Asociaciones Público- Privadas (APP's)

Actualmente la Unidad de APP's, de la Dirección de Crédito Público, realiza un seguimiento a seis Concesiones que están en operación, de los cuales dos cuentan con riesgos explícitos: Contrato de Concesión de obra pública con servicio público de la Carretera San José – Caldera (Ruta 27) y Concesión de Obra Pública con Servicio Público Nueva Terminal de Pasajeros y obras conexas Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós (AIDO). Estas presentan compromisos por parte del Estado como la Garantía de Ingresos Mínimos.

1. Contrato de Concesión de obra pública con servicio público de la Carretera San José – Caldera (RUTA 27)

Ingresos Mínimos Garantizados

Tomando en consideración que; a) el ingreso potencial es el ingreso esperado generado a partir de la sumatoria de los ingresos de las siete estaciones de peaje que se encuentran a lo largo del proyecto, viene definido por YP_t , b) el ingreso real corresponde al ingreso que se obtuvo realmente y está definido por Y_t y c) el ingreso mínimo garantizado es el ingreso

mínimo que debe recibir la entidad concesionaria, Y_{imgt} . Lo que el Estado realmente debe pagar es la diferencia entre el ingreso mínimo garantizado y el ingreso real.

Cuadro 24 Ingresos Mínimos Garantizados e Ingresos reales y potenciales del Contrato de Concesión Vial San José Caldera (USD del año 2020-2032)¹⁴

Año	IMG Y_{imgt}	Ingresos de Concesión YP_t^*	Diferencia
2020	58.765.560,02	68.349.463,41	9.583.903,38
2021	59.940.871,22	69.716.452,68	9.775.581,45
2022	61.139.688,65	71.110.781,73	9.971.093,08
2023	62.362.482,42	72.532.997,36	10.170.514,94
2024	63.609.732,07	73.983.657,31	10.373.925,24
2025	64.881.926,71	75.463.330,46	10.581.403,75
2026	66.179.565,24	76.972.597,07	10.793.031,82
2027	67.503.156,55	78.512.049,01	11.008.892,46
2028	68.853.219,68	80.082.289,99	11.229.070,31
2029	70.230.284,07	81.683.935,79	11.453.651,71
2030	71.634.889,76	83.317.614,50	11.682.724,75
2031	73.067.587,55	84.983.966,79	11.916.379,24
2032	74.528.939,30	86.683.646,13	12.154.706,83

Fuente: Administración Concedente enviado en el mes de enero 2021, la información tiene corte a diciembre 2020 * YP_t Ingresos reales y proyectados de la Concesión.

De acuerdo con el contrato de concesión, para que el Estado esté obligado a cumplir con el ingreso mínimo garantizado debe cumplirse lo siguiente:

- El Concesionario se encuentre al día con las condiciones establecidas en el contrato, tales como garantías.
- Los ingresos YP_t del Concesionario en el año calendario "t" de operación, sean inferiores al monto garantizado Y_{imgt} .

Como se observa en la tabla anterior, los ingresos del concesionario no son inferiores al monto garantizado en ningún año, por lo que el Gobierno no tendría que realizar ningún pago.

2. Concesión de Obra Pública con Servicio Público Nueva Terminal de Pasajeros y obras conexas Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós (AIDO)

El contrato estipula un mecanismo de Ingresos Mínimos Garantizados por el Estado durante los primeros quince (15) años de operación de la Concesión, el IMG corresponden a la cantidad de pasajeros de salida que el Estado Costarricense garantizaría a partir del momento en que entre en operación la Terminal de Pasajeros, bajo el supuesto de que en

¹⁴ Se utiliza la fecha establecida en el Contrato de Concesión para la entrada en vigor de la Cláusula de los Ingresos Mínimos Garantizados, siendo que la Orden de Puesta en Servicio Definitivo de la carretera se emitió el pasado 30 de Julio del 2015, siendo esta última la fecha de corte anual para los ingresos de la concesión.

caso de que el Concesionario no alcance los niveles de tráfico definidos en el contrato, la Administración Concedente asumirá el faltante de ingresos mínimos calculados con ese tráfico mínimo.

En el siguiente cuadro se puede observar la cantidad de pasajeros de salida ($Q_{\min t}$) establecida contractualmente, por su parte en la columna (Q_t) proyecciones de la salida de pasajeros, por su parte, la columna T muestra la contraprestación.

Cuadro 25 Tráfico Internacional de Salida Mínimo Garantizado del Contrato de Concesión Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quiros

Año (t)	Tráfico Mínimo $Q_{\min t}$	Tráfico real y proyectado Q_t	T
2020	331.500	247.084	\$7
2021	344.500	565.950	\$7
2022	356.000	608.396	\$7
2023	368.000	654.026	\$7
2024	379.000	703.078	\$7
2025	389.500	755.809	\$7
2026	399.000	812.494	\$7

Fuente: Elaboración propia con datos del Contrato de Concesión y datos suministrados por la Administración Concedente con corte a diciembre 2020.

De acuerdo con la información suministrada por la Administración Concedente y el contrato de concesión, aplicando la fórmula de ingreso mínimo garantizados, se visualiza una activación al cierre del 2020 del IMG cuyo pago corresponde a US\$590.912, dicha activación es consecuencia de los cierres de aeropuertos por la pandemia.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza los puntos más importantes relacionados a los riesgos detallados anteriormente:

Cuadro 26. Síntesis Riesgos Fiscales

Riesgo	Identificación	Contingencia fiscal	Medidas de mitigación	Recientes Reformas de fortalecimiento
Deuda del Gobierno	Utilización de modelos proyección de deuda para establecer el impacto en la trayectoria de la deuda de diversos shocks en variables claves.	Shocks negativos de variables macroeconómicas y fiscales afectan la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central	Adopción de políticas fiscales, Implementación de la Política de Deuda Pública y de la estrategia de deuda de mediano plazo, así como el continuo cumplimiento de la Regla fiscal contenida en la Ley N° 9635.	Ley N° 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y Acuerdo Técnico con el Fondo Monetario Internacional.
Demandas contra el Estado	Para la cuantificación del riesgo se utiliza un modelo probalístico del fallo en contra de las demandas del Estado	La tendencia creciente del gasto en que incurre el estado por las demandas judiciales declaradas a favor del demandante puede ocasionar un desequilibrio en las finanzas públicas	Ya se incluye en el presupuesto de la República la partida de gasto para atender la ejecución de las demandas fallidas contra el Estado. Los riesgos fiscales generados por las demandas contra el estado deben ser tomados como base para el diseño de una política general de defensa jurídica por parte de la Procuraduría General de la República que otorgue orientación para enfrentar los factores que originan las demandas.	No aplica

Riesgo	Identificación	Contingencia fiscal	Medidas de mitigación	Recientes Reformas de fortalecimiento
Regímenes de Pensiones	Cálculos actuariales basados en Informes de Valuaciones actuariales realizados por las mismas entidades administradoras de los fondos o por entes externos.	A pesar de que no exista una norma que especifique la garantía del Estado a las pensiones del Poder Judicial y del Magisterio Nacional en caso de déficit, estos al ser sistemas de pensiones y jubilaciones públicos sustitutos del Régimen del IVM, poseen garantía estatal en última instancia, debido a la mención de cobertura del Estado ante las necesidades actuales y futuras de la CCSS, que refiere el artículo 177 de la Constitución Política.	Es urgente que los órganos encargados de su administración tomen las medidas necesarias para dotar a los regímenes de equilibrio financiero en el mediano y largo plazo, actualizando con la mayor rigurosidad técnica los estudios actuariales de los distintos esquemas y tomando las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los fondos.	La reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, reforma normativa de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional, Ley N°7302, aumento del aporte por parte del trabajador al fondo IVM, tope a las pensiones de lujo y reforma al artículo 33 del Reglamento al seguro IVM

Riesgo	Identificación	Contingencia fiscal	Medidas de mitigación	Recientes Reformas de fortalecimiento
Impacto Desastres Naturales	Utilización de modelos proyección de deuda para establecer el impacto en la trayectoria de la deuda ante un desastre natural y el Informe sobre el Impacto de los Fenómenos Naturales para el periodo 1988-2018 elaborado por MIDEPLAN mediante el Modelo de Valoración de Vulnerabilidad ante el riesgo de desastres aplicables a amenazas naturales creado por el decreto 36721-MP-PLAN	De acuerdo al (Voto N° 2009-09427) de la Sala Constitucional de Costa Rica, indica que de acuerdo a su artículo 180, en materia presupuestaria, que el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública.	Implementación en su totalidad de la Estrategia Nacional de Administración de Riesgos ante Desastres Naturales. Prevención y limitación en la utilización de áreas de riesgo.	Política Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) 2016-2030.
Municipales	Determinación de indicadores financieros de acuerdo a los Estados Financieros de las municipalidades y datos del sistema de información de planes y presupuesto de la Contraloría General de la República	A pesar de que no existe en la normativa y legislación costarricense, a la fecha, alguna disposición que obligue al Gobierno a intervenir en caso de que alguna municipalidad incurra en una quiebra financiera, tampoco existe ninguna que lo prohíba	Deben mejorarse los mecanismos disponibles, para la fiscalización de la ejecución financiera y presupuestaria de las municipalidades. Además, los sistemas de contabilidad de las municipalidades deben estar basados en el cumplimiento de las normas internacionales como las NICSP	Ley 9329 Ley Especial para la Transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal

Riesgo	Identificación	Contingencia fiscal	Medidas de mitigación	Recientes Reformas de fortalecimiento
Empresas Públicas No Financieras	<p>Informes de supervisión ejercida por la Contraloría General de la República (CGR) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Información proporcionada por las Empresas Públicas No Financieras (EPNF). Estados Financieros. Aplicación de razones financieras. Información de Deuda Pública.</p>	<p>Los ingresos del sector presentan una disminución del 5% al comparar 2019 con 2014. Del año 2016 y hasta 2019 presentan un crecimiento sostenido de 20%.</p> <p>Respecto a los pasivos, del año 2014 al 2018 se presenta una tendencia constante de crecimiento que alcanza el 30%, la única caída en los pasivos totales se presenta en 2019 con 2%.</p> <p>Del año 2014 al 2019 el monto de préstamos de deuda externa del sector y con garantía del Gobierno, pasó de un monto aproximado de US\$149 millones a un monto cercano a US\$718 millones.</p>	<p>Implementación de recomendaciones planteadas en diversos informes elaborados por la Contraloría General de la República y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.</p>	<p>Reforma Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones y Ley del Instituto Nacional de Seguros, N° 9790.</p>

Riesgo	Identificación	Contingencia fiscal	Medidas de mitigación	Recientes Reformas de fortalecimiento
Sistema Financiero	Análisis de razones financieras y pruebas de estrés que determinan el grado de resistencia del sistema financiero, según el Informe de Estabilidad Financiera del Banco Central y estudios realizados por Conassif	Los bancos comerciales del Estado, según el artículo 4 de la Ley del Sistema Bancario Nacional (N°1.644) y las mutuales según el artículo 122 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), poseen garantía del Estado.	A pesar de que el sistema financiero mantenga condiciones satisfactorias de solvencia y liquidez, las autoridades financieras deben continuar vigilantes a las vulnerabilidades asociadas principalmente al riesgo de crédito.	Recorte de la Tasa Política Monetaria, reducción de la tasa del encaje mínimo legal en colones, y otras acciones de política y cambios normativos para minimizar el riesgo de liquidez y riesgo de crédito
Asociaciones Público Privadas	Análisis de los riesgos estipulados en cláusulas contractuales	Eventos que limiten alcanzar los ingresos mínimos garantizados	Para la Concesión Vial San José Caldera el Gobierno de Costa Rica ha asumido el compromiso a través de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, de emitir un bono de liquidez por un monto de US\$10,0 millones, para garantizar el pago de la garantía de ingresos mínimos, en caso de que estos recursos no fueran presupuestados y pagados en la fecha establecida y para las otras concesiones no se han establecido medidas de mitigación	No aplica

Fuente. Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- **BCCR (2020a).** Programa Macroeconómico 2020-2021. Banco Central de Costa Rica, Enero 2020.
- **BCCR (2020b).** Programa Macroeconómico 2020-2021. Banco Central de Costa Rica, Junio 2020.
- **BCCR (2021).** Programa Macroeconómico 2021-2022. Banco Central de Costa Rica, Enero 2021.
- **Castillo, A., Meléndez, P. y Castillo, M. (2010).** Régimen Cédular 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.
- **Figuroa, W. (2004).** Apuntes de clase. Derecho Tributario I.
- **FMI (2008).** Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management. International Monetary Fund, Washington DC.
- **FMI (2021).** Fiscal Monitor: A Fair Shot. International Monetary Fund, Washington, April
- **FMI (enero 2021).** Panorama Económico Mundial actualizado. Fondo Monetario Internacional.
- **FMI (marzo 2021).** Artículo IV. Fondo Monetario Internacional.
- **Marín, G. (2007).** Distribución de la potestad tributaria sobre las rentas de capital: ¿Hacia la exclusiva tributación en residencia? CEF. Contabilidad y Tributación. Comentarios y Casos Prácticos. Nº297.
- **Ministerio de Hacienda (2020).** El gasto tributario, metodología y estimación Año 2019. Impuesto sobre la renta, impuesto general sobre las ventas y otros tributos. Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal. Noviembre, 2020.
- **Ministerio de Hacienda (2021).** Informe Final sobre el cumplimiento del Artículo 11, Título IV Ley 9635, por las entidades y órganos del Sector Público No Financiero, al 31 de diciembre de 2020. Dirección General de Presupuesto Nacional y Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Marzo, 2021.
- **OMS (2020).** Fortaleciendo la respuesta de los sistemas de salud al COVID19. Reporte de Política. Abril, 2020.
- **Ueda, J., y Pecho, M. (2018).** Costa Rica Revenue Administration Gap Analysis Program—Tax Gap Analysis for General Sales Tax and Corporate Income Tax. *IMF Country Report*, (18/124).

