

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

2022-2027

GOBIERNO CENTRAL Y
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Contenido

1. Primera sección	8
1.1. Presentación	8
1.2. Resume ejecutivo	10
2. Segunda sección	12
2.1. Escenario macroeconómico y cuentas fiscales	12
2.2. Otros choques relevantes que pueda afectar el escenario	15
2.3. Contexto económico internacional 2022-2023	18
2.4. Contexto económico nacional 2022-2023	19
2.5. Hechos más relevantes en ingresos, gastos, financiamiento y deuda al primer trimestre del 2022	21
2.6. Gestión estratégica de pasivos	24
2.6.1. Gestión de deuda interna	24
2.6.2. Gestión de deuda externa	28
2.7. Gobierno Central. Resultados del cumplimiento de la regla fiscal al cierre del 2021	31
3. Tercera sección	37
3.1. Lineamientos de política fiscal	37
3.2. Comunicado de regla fiscal y Presupuesto 2022	38
3.2.1. Comunicado de regla fiscal 2022 y 2023	38
3.2.2. Presupuesto 2022	40
3.3. Cumplimiento de metas fiscales a diciembre del 2021 y al primer trimestre del 2022	40
4. Cuarta sección	43
4.1. Proyección de ingresos del escenario pasivo y activo del Gobierno Central para el periodo 2022-2027	43
4.2. Proyección de gastos y balances del escenario pasivo y activo.	48
4.3. Deuda y fuentes de financiamiento del escenario pasivo y activo.	51
4.4. Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central	53
5. Quinta sección	55
5.1. Caracterización y proyecciones fiscales del Sector Público No Financiero.	55
5.1.1. ¿Qué se entiende por Sector Público No Financiero?	55
5.1.2. Datos consolidados de las cifras fiscales del SPNF	57

5.1.3.	Breve caracterización del sector	58
5.1.4.	Resultados del cumplimiento de la regla fiscal al cierre del ejercicio económico 2021	63
5.2.	Proyecciones de ingresos para el escenario pasivo y activo.....	66
5.3.	Proyección de gastos y balances del escenario pasivo y activo.	68
5.4.	Proyecciones de deuda para el escenario activo y pasivo.	70
6.	Sexta sección.....	70
6.1.	Riesgos fiscales	70
6.1.1.	Riesgo de la deuda del Gobierno	71
6.1.2.	Demandas en contra del Estado.....	73
6.1.3.	Riesgos de Pensiones	74
6.1.4.	Riesgos por el impacto de desastres naturales	75
6.1.5.	Riesgos municipales.....	77
6.1.6.	Riesgos de empresas públicas no financieras.....	80
6.1.7.	Riesgos del sistema financiero.....	85
6.1.8.	Riesgos de Asociaciones Público- Privadas (APP´s).....	87
	Ingresos mínimos garantizados.....	87
	Exposición Máxima	90
6.1.9.	Riesgos macro fiscales	91

Índice de cuadro, gráficos e Ilustraciones

Índice de cuadros

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos y financiero, periodo 2020 al 2023.	21
Cuadro 2. Ingresos tributarios del Gobierno Central a marzo, en millones de colones.	22
Cuadro 3. Gasto total del Gobierno Central a marzo, en millones de colones.	22
Cuadro 4. Estructura de colocación proyectada por instrumento para el 2022, rangos porcentuales.	25
Cuadro 5. Estructura de colocación por instrumento para el 2022, rangos porcentuales, proyectados y observados.	27
Cuadro 6. Resumen de los ajustes en las tasas de interés en colones, cifras expresadas en puntos base.	28
Cuadro 7. Calificaci3n de riesgo soberano, Diciembre 2020 y 2021, y a Marzo 2022.	29
Cuadro 8. Pr3stamos de apoyo presupuestario con organismo internacionales.	31
Cuadro 9. Presupuesto Nacional. Tasa de variaci3n del gasto total al 31 de diciembre de 2021, en millones de colones y porcentajes (todas las fuentes).	33
Cuadro 10. Presupuesto Nacional. Gasto corriente ejecutado sujeto a regla fiscal al 31 de diciembre del 2021 en millones de colones y porcentaje.	34
Cuadro 11. Presupuesto Nacional. Ejecuci3n del gasto corriente al 31 de diciembre del 2021, en millones de colones y porcentajes.	35
Cuadro 12. Presupuesto Nacional. Comparativo presupuesto 2021/2020 por T3tulo al 31 de diciembre de 2021, en millones de colones y porcentajes.	36
Cuadro 13. Ministerio de Hacienda. C3lculo de la deuda total del Gobierno Central en % del PIB nominal. Datos en millones de colones y % del PIB.	39
Cuadro 14. Ministerio de Hacienda. C3lculo de la tasa de crecimiento al gastototal, por aplicaci3n de la regla fiscal. Datos en millones de colones y porcentajes.	39
Cuadro 15. Ministerio de Hacienda. C3lculo de la deuda total del Gobierno Central en % del PIB nominal. Datos en millones de colones y % del PIB.	39
Cuadro 16. Ministerio de Hacienda. C3lculo de la tasa de crecimiento al gasto total, por aplicaci3n de la regla fiscal. Datos en millones de colones y porcentajes.	39
Cuadro 17. Metas cuantitativas para el Gobierno Central de Costa Rica en balance primario y deuda.	41
Cuadro 18. Gobierno Central. Metas fiscales cuantitativas de balance primario y resultados de la deuda. A3o 2022. Datos en millones de colones.	41
Cuadro 19. Gobierno Central. Comparativo entre los resultados del saldo de la deuda.	42
Cuadro 20. Rendimientos acumulados de la Ley 9635, en % del PIB, periodo 2022-2025.	44
Cuadro 21. Rendimiento de medidas propuestas para el escenario activo, % del PIB.	47
Cuadro 22. Proyecciones de ingresos en escenario pasivo, miles de millones de colones.	47
Cuadro 23. Proyecci3n de ingresos en escenario activo, miles de millones de colones.	48
Cuadro 24. Gobierno Central. Proyecci3n del gasto en escenario pasivo, miles de millones de colones.	50
Cuadro 25. Gobierno Central. Proyecci3n del gasto en escenario activo, miles de millones.	50
Cuadro 26. Proyecci3n de necesidades brutas de financiamiento para escenarios pasivo y activo, % del PIB.	53

Cuadro 27. Gobierno Central. Perfil de la deuda a diciembre del 2021, % del total.....	53
Cuadro 28. Indicadores macroeconómicos periodo 2022-2027.....	54
Cuadro 29. SPNF. Ingresos totales consolidados, datos en % del PIB. Periodo 2006-2020.	59
Cuadro 31. SPNF. Gastos totales consolidados, datos en % del PIB. Periodo 2006-2020.....	61
Cuadro 31. Montos autorizados según artículos 16 y 17 del Título IV de la Ley 9635, y 26 y 27 del Decreto Ejecutivo 41641-H y sus reformas, datos en millones de colones. Año 2021.	65
Cuadro 32. SPNF. Proyecciones de ingresos en el escenario pasivo. Datos en miles de millones de colones. Periodo 2022-2027.	67
Cuadro 33. SPNF. Proyecciones de ingresos en el escenario activo. Datos en miles de millones de colones. Periodo 2022-2027.	68
Cuadro 34. SPNF. Proyección de gasto en el escenario pasivo. Datos en miles de millones de colones. Periodo 2022-2027.	68
Cuadro 35. SPNF. Proyección del gasto en el escenario activo. Datos en miles de millones de colones. Periodo 2022-2027.	69
Cuadro 36. Supuestos macroeconómicos, periodo 2022-2027.	71
Cuadro 37. Resultados de sensibilización.....	72
Cuadro 38. Principales supuestos y proyecciones de los fondos básicos de pensiones.	74
Cuadro 39. Supuestos macroeconómicos, periodo 2022-2027.	76
Cuadro 40. Gobiernos Locales. Evolución de los ingresos y egresos. Datos en millones de colones y en porcentajes. Periodo 2017-2021.....	79
Cuadro 41. Comparación de ingresos esperados e ingreso mínimo garantizado.	88
Cuadro 42. Tráfico internacional de salida mínimo garantizado contrato de concesión Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quiros.	89

Índice de gráficos

Gráfico 1. Contribuciones al crecimiento económico, periodo 2012-2021	12
Gráfico 2. índice de movilidad de Google.....	13
Gráfico 3. índice mensual de actividad económica.....	13
Gráfico 4. Tasa de crecimiento interanual de crédito al sector privado por moneda.....	14
Gráfico 5. Tasa de crecimiento de los depósitos totales.....	14
Gráfico 6. Resultado primario y financiero del Gobierno Central, % del PIB.....	14
Gráfico 7. Razón de deuda a PIB.....	14
Gráfico 8. Balance primario del Gobierno Central a marzo, % del PIB.	23
Gráfico 9. Montos de colocación en mercado primario, 2019-2022.	25
Gráfico 10. Operaciones de gestión de pasivos, 2017-2022. Monto total colonizado en millones, a marzo del 2022.	26
Gráfico 11. Porcentajes de colocación observados por tipo de instrumento, 2021.	26
Gráfico 12. Porcentajes de colocación por plazo de vencimiento, 2021.	27
Gráfico 13. Curvas soberanas en colones y dólares. Diciembre 2018, 2019 y Marzo 2022.....	30
Gráfico 14. Gobierno Cenral. Deuda total, datos acumulados como % del PIB.....	42
Gráfico 15. Gobierno Central. Balance primario y financiero en escenario pasivo, % del PIB. ...	51
Gráfico 16. Gobierno Central. Balance primario y financiero en escenario activo, % del PIB.	51
Gráfico 17. Gobierno Central. Proyección de la deuda para los escenarios pasivo y activo, % del PIB.....	52
Gráfico 18. Gobierno Central. Proyección de la deuda en el escenario pasivo, % del PIB.	55
Gráfico 19. Gobierno Central. Dinámica de la deuda.	55
Gráfico 20. SPNF. Ingresos totales consolidados, datos en % del PIB. Periodo 2006-2020.....	59
Gráfico 21. SPNF. Participación relativa en el ingreso total, según grupo de entidades, datos en porcentajes. Año 2020.	60
Gráfico 22. SPNF. Gastos totales consolidados, datos en % del PIB. Periodo 2006-2020.....	60
Gráfico 23. Participación relativa en el gasto total, según grupos de entidades que conforman el Sector Público No Financiero, año 2022, datos en porcentajes.	61
Gráfico 24. SPNF. Gasto total, por grupo de instituciones, según clasificación económica, datos en millones de colones. Año 2020.....	62
Gráfico 25. Gobierno Central. Participación en el gasto total, por institución y otros títulos presupuestarios, datos en millones de colones.	62
Gráfico 26. SPNF. Resultados consolidados del balance primario y financiero como % del PIB. Periodo 2006-2020.	63
Gráfico 27. Entidades del RSPNF. Distribución de entidades que cumplieron o excedieron el porcentaje de crecimiento en el gasto corriente ejecutado en el año 2021.....	66
Gráfico 28. SPNF. Balance primario y financiero en el escenario pasivo. Datos en % del PIB. Periodo 2022-2027.	69
Gráfico 29. SPNF. Balance primario y financiero en el escenario activo. Datos en % del PIB. Periodo 2022-2027.	69
Gráfico 30. SPNF. Proyección de la deuda en los escenarios pasivo y activo. Datos en % del PIB. Periodo 2022-2027.	70
Gráfico 31. Resultados de la sensibilización	77
Gráfico 32. Préstamos de las EPNF con garantía del Gobierno. Datos en millones de dólares.	81

Gráfico 33. EPNF. Deuda Pública total por estructura de vencimiento, datos en porcentajes. Periodo 2013-2021.	82
Gráfico 34. EPNF. Deuda Pública por estructura por tasa de interés. Datos en porcentajes. Periodo 2013-2021.	83
Gráfico 35. EPNF. Deuda por Estructura por moneda. Datos en porcentajes.	83

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. EMBI Costa Rica versus EMBI LATAM y GLOBAL, noviembre del 2019 al 25 de abril 2022.	29
Ilustración 2. Estructura del Sector Público No Financiero, según clasificador institucional.	56
Ilustración 3. Cálculo resultados de operación de los grupos institucionales para empresas públicas. Cálculo superávit/déficit de operación.	58

Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero

1. Primera sección

1.1. Presentación

Posterior a un periodo de alta incertidumbre, el entretejido económico y fiscal costarricense da muestras de mejoramiento. La paulatina, pero constante, recuperación de la actividad económica se ha traducido en una menor tasa de desempleo (aunque aún superior a los niveles prepandemia¹), en una mayor dinamicidad del crédito al sector privado y de un sector exportador más activo. Esta misma línea de comportamiento se ha observado en los agregados fiscales, el crecimiento de los ingresos, gracias a los frutos de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635, y a factores coyunturales, la contención del gasto público producto de la regla fiscal y de medidas adicionales, más un mejor manejo de la deuda que se ha traducido en un perfil de la deuda alineado con las metas de mediano plazo del Ministerio, de alargamientos de plazos y disminuciones del costo financiero de la nueva deuda.

Tales acciones, le permitieron a Hacienda cumplir, con amplio margen, las metas cuantitativas planteadas para 2021 en el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Así, para el final de dicho periodo la meta para el déficit primario, la diferencia entre ingresos y gastos sin contar el pago de intereses era ₡640 mil millones, mientras que el dato observado fue ₡108 mil millones, con un saldo a favor del Ministerio de Hacienda por ₡532 mil millones. De igual manera, el nivel de deuda del Gobierno Central a alcanzar según el acuerdo era ₡27.100 mil millones, mientras que lo observado fue, luego de utilizar el ajustador de tipo de cambio según el acuerdo, ₡26.813 mil millones, lo que significó un saldo a favor de ₡287 millones.

Adicionalmente, también existen varios objetivos de carácter cualitativo. Por ejemplo, indicadores estructurales sobre la preparación e implementación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo para el Sector Público No Financiero (SPNF) a partir de abril del 2022, mejoras a la estrategia de endeudamiento de mediano plazo y la administración de ingresos. También se definieron una serie de medidas para mejorar la focalización y la entrega de programas de asistencia social, incluido un indicador estructural para la centralización y digitalización de todos los sistemas de pago de los programas sociales. Las medidas para mejorar la gobernanza y la transparencia de las empresas públicas incluyen un indicador estructural sobre la publicación de los estados financieros de 2020, según las Normas Internacionales de Información Financiera.

Puntualmente, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es un instrumento clave para la planeación y transparencia fiscal. En este se definen las metas de mediano plazo para distintos agregados fiscales como los ingresos totales y tributarios, el gasto total, la deuda pública y las necesidades brutas de financiamiento.

Aunque ya la legislación² tiene los lineamientos para la elaboración del MFMP del SPNF, este proceso de aceleraría a la luz del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

¹ De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) la tasa de desempleo a febrero 2022 fue 13,3%, mientras que a febrero 2020 era 12,2%.

² Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Según se señala en el reglamento del Decreto Ejecutivo 41641-H, la responsabilidad de elaborar un MFMP recae sobre el Ministerio Hacienda, el cual deberá ser publicado el último día hábil de abril de cada año. Aunque en un inicio este solo incluía al Gobierno Central (ampliado con Órganos Desconcentrados), el SPNF debía ser incorporado a partir de abril de 2023. Entre los *benchmarks estructurales* definidos en el Servicio Ampliado con el Fondo (SAF), Hacienda adquirió el compromiso de adelantar su elaboración y publicación para abril del 2022. Lo anterior siendo una señal de compromiso con la disciplina y transparencia fiscal.

Adelantar en un año la publicación de este informe exigió de un esfuerzo importante por parte del Ministerio de Hacienda. Hubo que desarrollar diversas actividades a lo interno de Hacienda para consolidar las cifras del SPNF (precondición crítica para elaborar el informe). Adicionalmente, fue necesaria una nueva modelación de las especificaciones para las proyecciones fiscales. Gracias al apoyo del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, por medio de una asistencia técnica, se logró llevar a buen puerto este objetivo.

Así, a nombre del Ministerio de Hacienda, tengo el honor de presentar el primer Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector Público No Financiero para el periodo 2022-2027. Este marco será un instrumento clave de política fiscal. Con este, las autoridades económicas contarán con una visión integral del comportamiento de todo el sector público no financiero. Desde una perspectiva fiscal, el sector público no financiero será analizado y estudiado en su conjunto, y no como un archipiélago de instituciones que, en apariencia, no guardan relación alguna. Así, el MFMP se convertirá en una herramienta de seguimiento y análisis para consumo de los sectores público, privado, académico e internacional, de la política fiscal a implementar por el Gobierno de turno. Cualquier desviación en las proyecciones fiscales, deberá ser un insumo en la discusión de políticas públicas. De igual manera, Hacienda deberá generar un proceso de “inducción” para que la población, especializada o no en temas fiscales, conozcan a profundidad el instrumento y las posibilidades de discusión que este abre en su aprobación inicial y en su seguimiento.

Elian Villegas Valverde

Ministro, Ministerio de Hacienda

Ministerio de Hacienda

Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2027 para Gobierno Central y Sector Público No Financiero

1.2. Resume ejecutivo

Después de un largo periodo de incertidumbre, la economía costarricense da muestras de recuperación. La economía costarricense creció 7,8% al cierre del 2021, siendo impulsada principalmente por el consumo y la inversión, contribuyendo en 4,3 y 3,1 puntos porcentuales (p.p.), respectivamente. El aumento en el consumo ha sido influenciado por la flexibilidad de las restricciones que se experimentó durante 2021. Así, el mercado laboral se encuentra en proceso de recuperación de los niveles de empleo prepandemia. La tasa de desempleo fue 13,3% a febrero de 2022, por debajo del máximo del 24,4% registrado en julio de 2020 durante la pandemia, pero por encima del 12,2% de febrero de 2020. El mercado financiero también está reflejando la mejora en la actividad económica. El crédito al sector privado en moneda nacional ha crecido de manera significativa y alineado con la actividad económica.

Así, las finanzas públicas mostraron a 2021, una dinámica mejor a la anticipada. Mientras que a inicios de este periodo se espera cerrar con un déficit primario de 1,7% del PIB, este terminó en 0,3% del PIB. Por el lado de la deuda se anticipaba 72,1% del PIB, cuando la observada fue 70,4% del PIB. El déficit primario fue 3,1 p.p. del PIB menor en comparación a 2020. Consecuentemente, el déficit financiero también fue tres p.p. menor. Lo anterior se explica por un ritmo de recaudación mayor al esperado, el cual responde a la mayor actividad económica, a la reforma fiscal de 2018 y a factores coyunturales. Aunque esta reforma empezó a surtir efecto a finales de 2019, sus efectos recaudatorios son hasta ahora palpables debido al choque de la pandemia en el 2020. Por otro lado, el mejor resultado primario también es explicado por las medidas de gasto adoptadas, siendo la regla fiscal un elemento clave para ganar espacio fiscal.

Lo anterior permitió que, a 2021 el Gobierno de Costa Rica cumplir con las metas cuantitativas planteadas en el Servicio Ampliado con el Fondo (SAF). Al final de este periodo la meta para el déficit primario era ₡640 mil millones, mientras que el dato observado fue ₡108 mil millones. De igual manera, el nivel de deuda del Gobierno Central a alcanzar según el acuerdo era ₡27.100 mil millones, mientras que lo observado fue, luego de utilizar el ajustador de tipo de cambio según el acuerdo, ₡26.813 mil millones.

Bajo este contexto, las finanzas públicas del Gobierno Central parecen ir dirigidas hacia su estabilización. El cierre de 2022 anticipa un cierre del balance primario de 0,76% del PIB, un déficit financiero por 4,4% del PIB y una deuda de 67,6% del PIB. De mantenerse el comportamiento observado, tanto en un escenario pasivo como activo (con medidas de ingresos adicionales), se estaría cumpliendo la meta del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional de alcanzar un balance primario positivo de 1% del PIB a 2023, situación que se espera se mantenga en el mediano plazo, gracias a la dinámica de los ingresos y la contención del gasto producto de la aplicación de la regla fiscal. Así, se esperaría que la deuda del Gobierno Central muestre una tendencia a la baja a partir del 2022, llegando a 63,2% del PIB en 2027.

No obstante, la materialización de estas estimaciones debe ser acompañadas de una estrategia fiscal de largo plazo. La contención y reducción del gasto, más una recaudación dinámica, junto a la atención de las necesidades de financiamiento, son elementos clave.

A nivel de gasto, la aplicación de la regla fiscal es crítica para la contención y reducción de este. Sin embargo, la regla fiscal no es un instrumento de aplicación automática, se deben generar lineamientos para su cumplimiento, medidas que ya se encuentran estipuladas mediante Decreto Ejecutivo 42798-H y su reforma, donde se enumeran diversas medidas para disminuir rubros como transferencias corrientes, remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios.

Por el lado del ingreso, se deberán generar diferentes acciones administrativas y legales con el objetivo de aumentar la carga tributaria. Se espera que los esfuerzos realizados para tener una administración tributaria más eficiente y activa, deriven en un mejor cumplimiento y control. Adicionalmente, la implementación de “Hacienda Digital” será un hito para la gestión, control y fiscalización de impuestos. Adicionalmente, el flujo de recursos frescos podría incrementarse por una serie de medidas adicionales como: (i) la introducción de un esquema de renta global, (ii) la eliminación de gasto tributario, (iii) el aumento de las tasas del impuesto a las remesas, (iv) la modificación del impuesto solidario y (v) la imposición de dividendos especiales temporales a algunas empresas del Estado.

Adicionalmente, será necesaria una estrategia de financiamiento de largo plazo. Las necesidades de financiamiento serán atendidas por medio de fuentes externas e internas. Las fuentes externas permitirían cubrir entre 30% y 53% de las necesidades totales, siendo los organismos multilaterales la principal fuente, esto con el propósito de aprovechar los mayores plazos y mejores condiciones de financiamiento. Además, se solicitará autorización a la Asamblea Legislativa para realizar colocaciones de deuda en mercados internacionales. Esto será complementado con mejores prácticas de colocación de deuda en el mercado interno, mediante mecanismos más competitivos y la gestión de pasivos.

De igual manera, el Sector Público No Financiero (SPNF) muestra un comportamiento similar al que estaría presentando el Gobierno Central. Para 2022 se estima que el balance primario sería 0,93% del PIB, un déficit financiero por 4,3% del PIB y una deuda de 60,4% del PIB. Se esperaría que la deuda del SPNF mantenga una tendencia decreciente a partir del 2022, llegando a 51,9% del PIB en 2027.

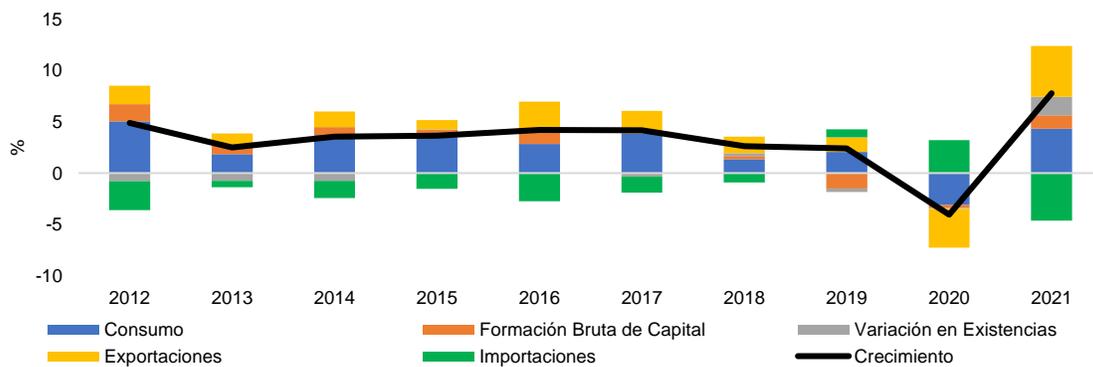
Sin embargo, las estimaciones de mediano plazo podrían estar sujetas a una serie de riesgos fiscales a las cuales se les deberá dar seguimiento. Un *riesgo fiscal* es una situación que, al materializarse, podría desviar los comportamientos esperados de las variables fiscales. Este tipo de desviaciones pueden originarse por choques macroeconómicos o por pasivos contingentes. Entre los riesgos fiscales a considerar están los mismos que pueden darse por la deuda del Gobierno Central, las demandas contra el Estado, los regímenes de pensiones, por desastres naturales, por municipalidades o empresas públicas, del sistema financiero, por proyectos financiados mediante asociaciones público-privadas o de tipo macroeconómico.

2. Segunda sección

2.1. Escenario macroeconómico y cuentas fiscales

Costa Rica cerró 2021 con un crecimiento por encima del promedio latinoamericano. En particular, la economía costarricense creció 7,8%, según la última revisión del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Al dividir este crecimiento por los componentes del Producto Interno Bruto (PIB), el consumo y la inversión (formación bruta de capital más variación en existencias) muestran las principales contribuciones. Estos componentes contribuyeron con 4,3 y 3,1 puntos porcentuales (p.p.), respectivamente. Por otro lado, si bien las exportaciones mostraron un crecimiento del 5,0%, fueron acompañadas de un aumento de 4,6% en las importaciones, lo que resultó en una contribución de las exportaciones netas de 0,4 p.p. (ver gráfico 1)

Gráfico 1. Contribuciones al crecimiento económico, periodo 2012-2021



Fuente: Ministerio de Hacienda con datos del Banco Central de Costa Rica.

El aumento en el consumo ha sido influenciado por la flexibilidad de las restricciones que se experimentó durante 2021. De acuerdo con el indicador de movilidad de Google, la movilidad según distintos propósitos se encuentra en niveles similares, e incluso por encima, a los registrados previos a la pandemia (ver gráfico 2)³. Además, cuando se explora la actividad económica mensual por medio del IMAE⁴, la actividad ya se encuentra en niveles por encima de los registrados antes de la pandemia (ver gráfico 3) y que buena parte del crecimiento es derivado de una mayor demanda externa. Esto se refleja en las altas tasas de crecimiento del régimen especial, que está especializado en exportación de bienes y servicios.

³ Los cambios en el índice de movilidad de Google se calculan en función de su valor de referencia, el cual se calculó como la mediana del período de cinco semanas que abarca del 3 de enero al 6 de febrero de 2020, período que se considera como normal.

⁴ Índice Mensual de Actividad Económica.

Gráfico 2. Índice de movilidad de Google

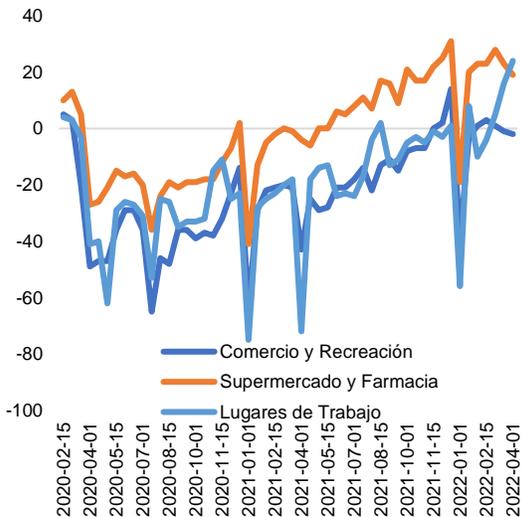
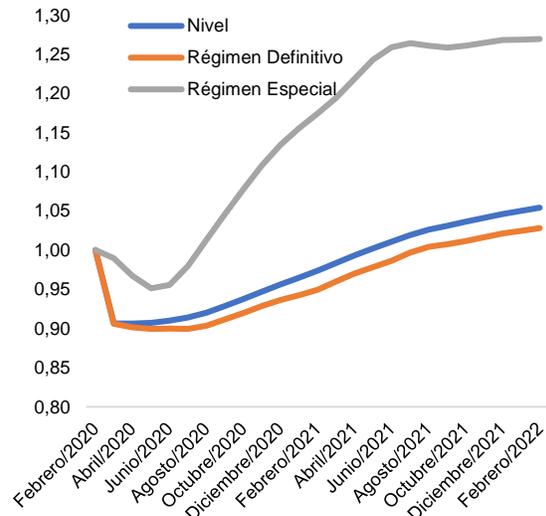


Gráfico 3. Índice mensual de actividad económica



Fuente: Ministerios de Hacienda con datos de Google y del Banco Central de Costa Rica.

Así, el mercado laboral se encuentra en proceso de recuperación de los niveles de empleo prepandemia. La tasa de desempleo fue 13,3% a febrero de 2022, por debajo del máximo del 24,4% registrado en julio de 2020 durante la pandemia, pero por encima del 12,2% de febrero de 2020. Sin embargo, el mercado laboral presenta problemas estructurales que mantienen elevados niveles de desempleo que no responden a causas propias de la pandemia.

El mercado financiero también está reflejando la mejora en la actividad económica. En particular, el crédito al sector privado en moneda nacional ha crecido de manera significativa y en consonancia con la actividad económica (ver gráfico 4). Factores como el tipo de cambio han provocado que no se observe la misma tendencia con en el crédito en moneda extranjera. Por otro lado, los depósitos totales en moneda nacional han experimentado una desaceleración en su tasa de crecimiento respecto al período más álgido de la pandemia (ver gráfico 5), estando en sintonía con los números de crecimiento que se mostraron en 2021.

Gráfico 4. Tasa de crecimiento interanual de crédito al sector privado por moneda

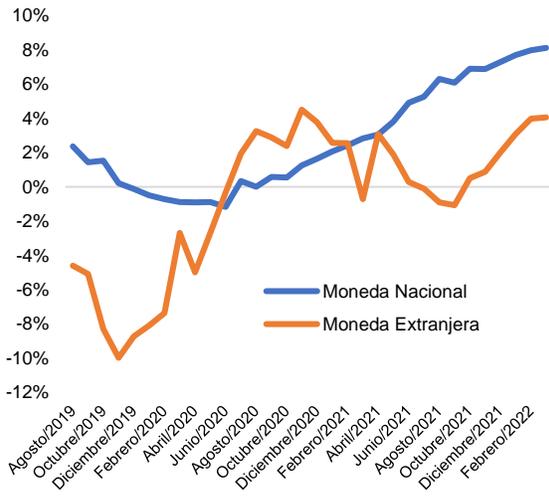
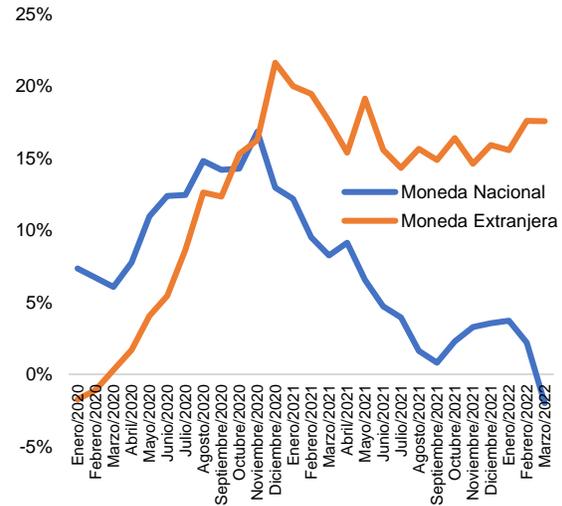


Gráfico 5. Tasa de crecimiento de los depósitos totales



Fuente: Ministerios de Hacienda con datos del Banco Central de Costa Rica.

Esta reactivación económica está en consonancia con los mejores resultados fiscales del 2021. El déficit primario fue 3,1 p.p. del PIB menor en comparación a 2020. Consecuentemente, el déficit financiero también fue tres p.p. menor. Lo anterior se explica por un ritmo de recaudación mayor al esperado, el cual responde a la mayor actividad económica, a la reforma fiscal de 2018 y a factores coyunturales. Aunque esta reforma empezó a surtir efecto a finales de 2019, sus efectos recaudatorios son hasta ahora palpables debido al choque de la pandemia. Por otro lado, el mejor resultado primario también es explicado por las medidas de gasto adoptadas, siendo la regla fiscal un elemento clave para ganar espacio fiscal.

Gráfico 6. Resultado primario y financiero del Gobierno Central, % del PIB.

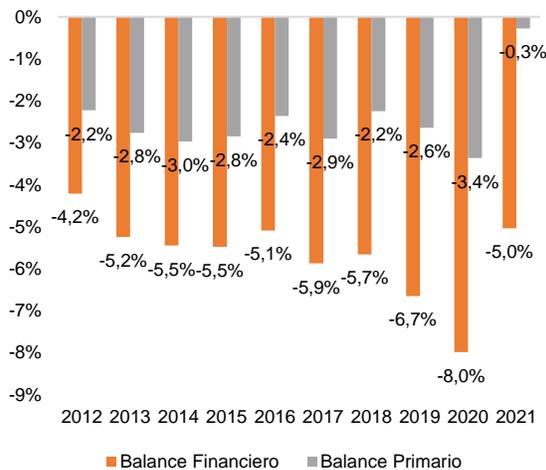
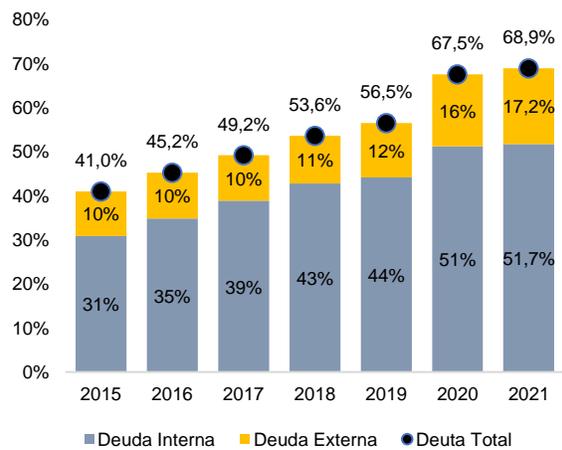


Gráfico 7. Razón de deuda a PIB



Fuente: Ministerios de Hacienda con datos del Banco Central de Costa Rica.

La economía internacional, por su parte, ha experimentado una franca recuperación (5,9%; FMI, 2022)⁵. Este fue uno de los determinantes de la dinámica económica costarricense en 2021. Sin embargo, la economía mundial inició 2022 en condiciones más débiles de las esperadas. Una nueva variante del coronavirus ha avanzado en algunos países y estos han vuelto a utilizar restricciones sanitarias para su control. Adicionalmente, la energía ha experimentado un encarecimiento y los trastornos en las cadenas de suministro se han agravado, lo que ha llevado a un aumento de la inflación, principalmente en Estados Unidos.

Adicionalmente, la guerra entre Rusia y Ucrania ha generado distorsiones en la economía mundial. Esto se ha observado en los aumentos de los precios del petróleo, afectando a las economías no productoras de materias primas. Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una moderación en crecimiento mundial para 2022 (4,4%), resultado de los choques de oferta.

La política monetaria no ha escapado a esta realidad. Las disrupciones por el lado de la oferta aunadas a las políticas monetarias expansivas adoptadas durante la pandemia por los Bancos Centrales en el mundo han provocado que las autoridades monetarias empiecen a revertir sus políticas. Se espera un aumento en las tasas de interés de política monetaria, donde Costa Rica no es la excepción. La mayor inflación externa y el crecimiento económico que está experimentando el país se reflejarían en aumentos de inflación que el BCCR optará por contener.

2.2. Otros choques relevantes que pueda afectar el escenario

Las perturbaciones que pueden afectar las proyecciones fiscales para el periodo 2022-2027, se pueden dividir en externas e internas. En particular, los choques relevantes que pueden afectar las estimaciones en este informe se basan en la actualización del *World Economic Outlook* a enero y abril del 2022 y el Informe de país No. 22/93 de marzo del 2022, del Fondo Monetario Internacionales (FMI), Balance preliminar de las economías centroamericanas y la República Dominicana de la CEPAL (2022), Consolidando la recuperación: aprovechando las oportunidades del crecimiento verde del Banco Mundial (2022), lo indicado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) en el Informe de Política Monetaria 2022-2023, otros.

A nivel externo:

- **Las condiciones externas para 2022 comienzan a deteriorarse.** Las previsiones para 2022 se empiezan a deteriorar por varios factores: 1) la aplicación de políticas fiscales y monetarias contractivas por parte de las economías avanzadas, debido a las presiones inflacionarias, 2) el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania a fines de febrero de 2022 supone un freno para la recuperación de la economía mundial y genera gran incertidumbre y 3) el confinamiento aplicado en China producto de un nuevo brote de COVID-19, prevé que la economía china se ralentizará y exacerbará los retrasos en las cadenas de suministros⁶.

⁵ Fondo Monetario Internacional. 2022. World Economic Outlook: Raising Caseloads, a Disrupted Recovery and Higher Inflation. Enero 2022.

⁶ Banco Mundial. "Consolidando la recuperación: aprovechando las oportunidades del crecimiento verde" Reporte Semestral (Abril 2022), Banco Mundial, Washington, DC. DOI: 10.1596/978-1-4648-1868-4. Tomado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37244/9781464818677-ES.pdf>

- **Ante nuevas variantes del virus SARS-CoV-2, las economías han vuelto a implementar medidas “no farmacéuticas” para restringir la movilidad de sus habitantes.** El caso más reciente de confinamiento ha ocurrido en China, donde el repunte de casos de coronavirus generó que las autoridades de ese país aplicarán duras restricciones a la movilidad. Un ejemplo del esfuerzo de este país asiático de mantener su estrategia de “COVID-19 cero” se vio reflejado en la ciudad sureña de Shenzhen, centro tecnológico de importancia internacional, en el cual se aplicó un bloqueo de 5 días a 12,5 millones. Dichas medidas para contener la propagación del virus generan temor en la comunidad internacional que vuelvan a dar interrupciones en las cadenas de suministros.
- **Se prevé que persista una elevada inflación a raíz del incremento del precio internacional del petróleo, así como el precio de los granos básicos.** Estados Unidos a marzo reportó la inflación más alta de los últimos 40 años (8,5% en doce meses), producto del impacto que ha generado la guerra entre Rusia y Ucrania en el precio internacional del petróleo, así como en los precios de los alimentos. Lo anterior, deja evidencia que los principales bancos centrales del mundo endurecerán su política monetaria, incrementando las tasas de interés con el objetivo de mantener una inflación baja y estable.
- **Conflicto bélico entre Rusia y Ucrania generará perturbaciones en la economía mundial.** La invasión rusa a Ucrania impactará al mundo a través de precios más altos en los alimentos y la energía lo que causarán mayores presiones inflacionarias, derivando en un mayor deterioro en el poder adquisitivo de las familias, deprimiendo la demanda. Los países vecinos tendrán que enfrentar perturbaciones en el comercio, las cadenas de abastecimiento, las remesas y un incremento histórico de los flujos de refugiados. Y, por último, una mayor incertidumbre en los agentes económicos (empresarios e inversionistas) tendrá implicancias en los precios de los activos, endureciendo las condiciones financieras y posibles salidas de capitales de las economías emergentes⁷.
- **Incremento de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos por persistentes presiones inflacionarias.** El pasado marzo la FED incrementó en 0,25 puntos base (p.b.) su tasa de política monetaria, quedando las tasas en Estados Unidos en un rango entre 0,25%-0,50%. Esta medida se fundamentó en la mayor inflación registrada a febrero del 2022, cuando se registró una inflación de 7,9% en los precios de los últimos doce meses. De continuar las presiones inflacionarias, se espera que la FED incremente en varias ocasiones las tasas de interés en 2022, impactando la actividad económica mundial, flujos financieros, balances fiscales y costo de la deuda pública.
- **La Organización Mundial del Comercio (OMC) prevé un menor crecimiento del comercio mundial.** La OMC reduce su proyección del crecimiento del volumen del comercio de mercancías en 1,7 p.p, pasando de 4,7% a 3,0% en 2022, señalando que dichas previsiones son producto de la incertidumbre a raíz del conflicto bélico entre Rusia

⁷ Alfred Kammer, Jihad Azour, Abebe Aemro Selassie, Ilan Goldfajn y Changyong Rhee. Marzo 2022. La guerra en Ucrania repercute en todas las regiones del mundo. Tomado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/15/blog-how-war-in-ukraine-is-reverberating-across-worlds-regions-031522>

y Ucrania. Esto por cuanto, dichas economías son proveedores claves de alimentos, energía y abonos, cuyo suministro está amenazado por la guerra entre ambos países. Las medias “no farmacéuticas” implantadas por China para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2, podrían alterar nuevamente el comercio marítimo, generando escasez de insumos manufactureros y contribuir a mayores presiones inflacionarias⁸.

- **Repercusiones del cambio climático en la economía mundial.** La pandemia, el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania y la falta de voluntad política mundial minan los esfuerzos por frenar el calentamiento global. Para lograr la meta que la temperatura no sobrepase el límite de 1,5°C acordado en París en 2015, es clave la eliminación gradual del carbón y todos los combustibles fósiles e implementar una transición energética rápida, justa y sostenible. La dependencia de los hidrocarburos coloca la economía global y la seguridad energética a merced de los vaivenes y crisis geopolíticas⁹.

A nivel interno:

- **Nuevas variantes más agresivas del virus SARS-CoV-2 podrían deprimir la demanda externa y descarrilar la recuperación interna, esto ante la aplicación de medidas “no farmacéuticas” por una mayor tasa de propagación del Coronavirus SARS-CoV-2.** Esto tendría un impacto negativo sobre previsiones macroeconómicas, impactando negativamente en la posición fiscal, con menores ingresos y mayores gastos relacionados con el COVID-19, generando un mayor deterioro balance fiscal, lo que complicaría el proceso de sostenibilidad fiscal en el que está inmersa la economía costarricense.
- **Precios más altos del petróleo y alimentos, problemas en las cadenas de suministro y los cuellos de botella en los servicios de transporte, así como el endurecimiento de las condiciones financieras mundiales, podrían tener repercusiones internas que impactarían la recuperación económica.** El repunte inflacionario que empezó a experimentar la economía costarricense en la segunda mitad del 2021 causado por factores de oferta y demanda, generó que a finales de ese año el BCCR incrementara su tasa de política monetaria en 50 p.b, esto con el objetivo de mantener la inflación dentro del rango de tolerancia alrededor de la meta. De igual forma, el ente monetario acordó mantener una senda de aumentos graduales en la Tasa de Política Monetaria (TPM) según la evolución de los determinantes de la inflación futura¹⁰. Esta posición se confirma con los aumentos que experimentó la TPM al primer trimestre del 2022, donde la misma se incrementó en 50 p.b. y 75 p.b., respectivamente, y en la última semana de abril 2022 la incrementó en 150 p.b, alcanzado dicha tasa un valor de 4% anual. Esto debido al impacto de la inflación importada, los mayores costos del transporte marítimo y el aumento en el tipo de cambio.

⁸ OMC. Abril 2022. El conflicto entre Rusia y Ucrania pone en peligro la frágil recuperación del comercio mundial. Tomado de https://www.wto.org/spanish/news_s/pres22_s/pr902_s.htm

⁹ ONU. Marzo 2022. El mundo avanza como un sonámbulo hacia la catástrofe climática, alerta el Secretario General. Tomado de <https://news.un.org/es/story/2022/03/1505912>

¹⁰ Entre ellos la brecha del producto, las expectativas de inflación y posibles efectos inflacionarios de segunda ronda.

- **La incertidumbre sobre la aprobación de la Asamblea Legislativa de la agenda complementaria de medidas fiscales para afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas.** Esto no solo conllevaría a un deterioro de las cuentas fiscales, sino que esto generaría presiones en el tipo de cambio, expectativas de inflación, tasas de interés, deterioro en la calificación crediticia que conllevaría un incremento en el riesgo país, lo que podría conllevar a la materialización de riesgos fiscales.
- **El retraso en la aprobación del paquete de créditos multilaterales de apoyo presupuestario y las medidas fiscales asociadas al acuerdo Servicio de Facilidad Ampliado,** no permitiría mejorar el perfil de la deuda (plazo y costo) y generaría una mayor presión en el mercado local al competir el Ministerio de Hacienda con el sector privado por recursos, derivando en un alza de la tasa de interés local.
- **Riesgos sobre la estabilidad y solvencia del sistema financiero, asociado a un insuficiente avance en las medidas de ajuste fiscal** necesarias para lograr una senda sostenible de la deuda del Gobierno Central en el mediano plazo, lo que podría generar tensiones en el mercado financiero local, principalmente por medio de las expectativas de los inversionistas.
- **Choques climáticos** tendrían un impacto negativo sobre el crecimiento económico, presiones inflacionarias, así como la materialización de riesgo fiscales que conlleven un detrimento del proceso de consolidación fiscal.

2.3. Contexto económico internacional 2022-2023

El 2021 estuvo caracterizado por una rápida recuperación de la economía mundial, luego de la recesión provocada en el 2020 por la pandemia del COVID-19. La reactivación ha sido impulsada por el paulatino levantamiento de las medidas de restricción sanitaria, el ajuste de los agentes económicos a las nuevas condiciones, el avance en la vacunación contra el COVID-19¹¹ y la continuidad de los estímulos monetarios y fiscales. En conjunto, estos factores permitieron que varios países alcanzaran, en el transcurso del 2021, el nivel de actividad económica registrado previo a la pandemia, por ejemplo, Estados Unidos alcanzó el nivel prepandemia en el segundo trimestre del 2021, mientras que China llegó a ese nivel un año antes.

El Informe de Actualización de Perspectivas Económicas Mundiales del Fondo Monetario Internacional indica que la economía mundial en 2022 arranca en condiciones más débiles. A medida que avanza la nueva variante ómicron del virus que provoca la COVID-19, los países han vuelto a instituir restricciones a la movilidad. A raíz del encarecimiento de la energía y de los trastornos en el suministro, la inflación es más alta y generalizada de lo previsto, sobre todo en Estados Unidos y en numerosas economías de mercados emergentes y en desarrollo. Además, la contracción que está experimentando el sector inmobiliario de China y la lentitud imprevista de la recuperación del consumo privado han limitado las perspectivas de crecimiento.

¹¹ El esquema completo de vacunación está muy avanzado en muchos países y algunos de ellos empezaron a aplicar dosis de refuerzo. Varios países también extendieron la vacunación a los niños y adolescentes.

A nivel laboral, la recuperación ha sido heterogénea entre países. En lo que respecta al mercado laboral, según el Informe de Política Monetaria de enero del Banco Central de Costa Rica (BCCR), existen diferencias entre países en el grado de recuperación del mercado laboral, asociadas a factores estructurales preexistentes, la tasa de desempleo se acerca en la mayoría de los casos a los niveles previos a la pandemia. En economías europeas como Bélgica, Reino Unido y Suecia, los niveles actuales (6,3% y 4,2% a octubre del 2021 y 7,5% en noviembre del 2021, respectivamente) están aún por encima de lo observado en el periodo prepandemia (5,3%, 3,8% y 6,0% en diciembre del 2019, en ese orden). De igual manera, en varias economías latinoamericanas se mantiene dicho comportamiento; por ejemplo, en Brasil, Chile, Colombia y Perú con tasas de desempleo de 12,1% en octubre del 2021 y 7,5%, 10,8% y 9,1% en noviembre del 2021 (11,0%, 7,1%, 9,5% y 6,1% en diciembre del 2019, en igual orden).

En Estados Unidos también se observa esta situación, aunque en menor grado. Lo anterior debido a la flexibilidad del mercado laboral que, junto con las políticas para contrarrestar el impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo, permitieron un ajuste más rápido del empleo, en comparación con otros países. La tasa de desempleo de ese país fue 3,9% en diciembre, convergiendo casi al nivel observado antes de la pandemia (promedio de 3,7% en 2019).

A nivel de precios, el Fondo Monetario Internacional prevé que la inflación estará por encima de lo contemplado. Anticipando también cortes en cadenas de suministro y altos precios de energía durante 2022. Suponiendo que las expectativas inflacionarias se mantengan ancladas, la inflación disminuiría poco a poco a medida que se disipen los desequilibrios entre oferta y demanda, más la respuesta de política monetaria de las grandes economías.

Los riesgos para las proyecciones de base mundiales se inclinan a la baja. La aparición de nuevas variantes del virus causante de la COVID-19, junto a la duración del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania podrían alargar el periodo de recuperación económica. Además, las perturbaciones de las cadenas de suministro, la volatilidad de los precios de la energía y presiones salariales específicas generan gran incertidumbre en torno a la trayectoria de la inflación y de las políticas. A medida que suban las tasas de política monetaria de las economías avanzadas, podrían surgir riesgos para la estabilidad financiera, así como para los flujos de capital, las monedas y la situación fiscal de las economías de mercados emergentes y en desarrollo, especialmente teniendo en cuenta que los niveles de deuda aumentaron significativamente en el último bienio. Adicionalmente, podrían materializarse otros riesgos mundiales dado que las tensiones geopolíticas siguen siendo agudas, y la actual emergencia climática sigue arrastrando una fuerte probabilidad de grandes catástrofes naturales.

2.4. Contexto económico nacional 2022-2023

La actividad económica local continuó su recuperación, sin embargo, esta dinámica está bajo la incertidumbre del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. El repunte económico de los principales socios comerciales, junto al proceso de vacunación, la reducción paulatina de la gravedad de los casos y la reducción de medidas de restricción sanitaria, en 2021, están entre las principales razones de la mejora en las perspectivas de crecimiento del país. Así, mientras que la revisión del Programa Macroeconómico 2020 – 2021 del BCCR previó una recuperación económica gradual para Costa Rica, con una tasa de crecimiento real del PIB de 2,6% en 2021

y 3,6% un año después, el Informe de Política Monetario de octubre del 2021 aumentaron la estimación a 5,4% para 2021 y 4,5% para 2022.

No obstante, el Informe de Política Monetaria más reciente revisa a la baja el crecimiento económico. Particularmente para 2022, de 3,9% a 3,4%, realizando un ajuste marginal al alza en la tasa prevista para 2023 (pasaría de 4,0% a 4,1%). La nueva dinámica económica internacional se traduciría en una disminución del ingreso disponible, desacelerando el consumo final de los hogares. A su vez, la mayor incertidumbre, junto a eventuales variaciones al alza en el costo de financiamiento tendrían repercusiones negativas sobre la formación de capital, especialmente la privada. Aun así, el BCCR anticipa que se mantendría un dinamismo impulsado por la mayor inversión en maquinaria y equipo por parte de las industrias, y por nuevas construcciones residenciales, comerciales e industriales.

En cuanto al sector externo, el BCCR estima un deterioro del déficit de cuenta corriente. Lo anterior como resultado de una balanza comercial más deficitaria resultado del incremento de los precios de las materias primas y de una cuenta de ingreso primario más negativa debido a una mayor renta por inversión directa y de intereses de la deuda pública. Para 2022 y 2023 se estima un déficit de cuenta corriente por 4,6% y 3,9% del PIB, respectivamente (3,3% del PIB en 2021). Por otra parte, se espera un aumento en los flujos de ahorro externo hacia el sector público debido al mayor financiamiento previsto para 2022, el cual se moderaría en 2023. La inversión directa, alcanzaría 4,9% del PIB para 2022, aunque inferior al valor registrado en 2021. Estos flujos financiarían el déficit de cuenta corriente y ayudarían a acumular activos de reserva en 2022, los cuales podrían alcanzar 11,8% del PIB.

En el sector monetario se prevé un aumento de la riqueza financiera en el 2022 y 2023. Lo anterior en línea con la dinámica esperada del ingreso disponible y ahorro externo. La disponibilidad de fondos prestables permitiría que el crédito al sector privado mantenga su tendencia ascendente, presentando tasas de crecimiento cercanas al 5,0% anual.

La inflación se mantendría por encima del rango de tolerancia establecido por el BCCR en torno a su meta en 2022. Sin embargo, esta convergería al límite superior de dicho rango hacia finales de 2023. El desvío de precios respecto a la meta responde a choques externos principalmente, se espera que los precios internacionales persistan elevados, incidiendo sobre el componente importado de la inflación. Tal efecto podría intensificarse por presiones provenientes por variaciones en el tipo de cambio. Adicionalmente, se esperaría que las presiones desinflacionarias internas se moderen en línea con el dinamismo de la actividad económica, incidiendo en la dinámica de los precios y los salarios durante los próximos meses.

El cuadro 1 muestra los resultados de los principales indicadores macroeconómicos y financieros para el periodo 2020-2021 y las proyecciones para el periodo 2022-2023.

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos y financiero, periodo 2020 al 2023.

Indicadores macroeconómicos y financieros	2020	2021	2022	2023
Producción y precios (variación % anual)				
PIB real (millones de colones)	34.631.889	37.320.675	38.573.048	40.136.621
PIB real crecimiento (%)	-4,1%	7,8%	3,4%	4,1%
Demanda doméstica	-3,6%	7,6%	2,2%	3,4%
Consumo	-3,8%	5,3%	2,7%	3,3%
Consumo privado	-5,0%	6,4%	3,3%	4,1%
Consumo público	0,6%	1,4%	0,7%	0,0%
Formación bruta de capital fijo	-1,7%	8,7%	3,9%	5,6%
Exportaciones de bienes y servicios	-10,9%	15,9%	6,6%	7,1%
Importaciones de bienes y servicios	-10,2%	16,2%	3,5%	5,4%
Deflactor del PIB	105,0	107,2	111,9	115,2
IPC (variación interanual)	0,9%	3,3%	5,7%	4,0%
PIB nominal (millones de colones)	36.356.271	39.993.110	43.175.096	46.245.295
PIB nominal crecimiento (%)	-3,9%	10,0%	8,0%	7,1%
Tasa de ocupación ¹	48,7%	51,7%	51,7%	N.D.
Tasa de desempleo ¹	20,0%	13,7%	13,3%	N.D.
Balanza de pagos				
Cuenta corriente (% PIB)	-2,2%	-3,3%	-4,6%	-3,9%
Cuenta comercial (% PIB)	-4,9%	-6,4%	-8,1%	-7,9%
Saldo activos de reserva (% PIB)	11,7%	10,7%	11,8%	10,8%
Agregados monetarios y crediticios, variación				
Liquidez total (M3)	10,7%	6,3%	7,0%	7,7%
Riqueza financiera total	9,3%	5,4%	4,6%	3,8%
Crédito al sector privado (variación %)	-0,1%	2,2%	5,1%	5,4%

Fuente. Banco Central de Costa Rica, con supuestos macroeconómicos suministrados al 8 d abril del 2022.

2.5. Hechos más relevantes en ingresos, gastos, financiamiento y deuda al primer trimestre del 2022.

El comportamiento de las cifras fiscales al primer trimestre del 2021 se encuentra en línea con el proceso de estabilización del sector fiscal. El balance primario observado a marzo del 2022 es de 0,85% del PIB, mientras que se observa un déficit financiero acumulado de 0,22% del PIB. Esta dinámica es explicada por el mejor desempeño de los ingresos, la contención del gasto público y de una estrategia de financiamiento que ha permitido una reducción de las tasas de interés asignadas en subastas, alargamiento de plazos de la deuda y de un aumento de las colocaciones de deuda en moneda local.

Los ingresos del Gobierno Central muestran una tasa de crecimiento importante. A marzo del 2022 los ingresos totales muestran una variación interanual de 11,5% con respecto al mismo periodo del 2021, lo que es equivalente a un incremento de 0,17 puntos porcentuales (p.p.) del PIB (mientras que los ingresos totales a marzo del 2021 fueron 4,36% del PIB, a marzo del 2022 estos alcanzaron 4,53% del PIB). Una parte importante de esta variación puede atribuirse a la Ley 9635, Fortalecimiento de Finanzas Públicas la cual aún sigue materializando frutos en materia tributaria, permitiendo que los ingresos muestren una tendencia creciente desde 2019, lo anterior a pesar de haber experimentado un choque adverso consecuencia de la pandemia.

A nivel desagregado, tres impuestos recogen variación en la recaudación de impuestos. Los impuestos a los ingresos y utilidades, al valor agregado y único a los combustibles explican 86% del incremento observado en los ingresos tributarios (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Ingresos tributarios del Gobierno Central a marzo, en millones de colones.

Rubro	2021	2022	Variación 22/21
Ingresos tributarios	1.462.679	1.737.019	18,76%
Impuesto a los ingresos y utilidades	625.15	732.316	17,14%
Ingresos y utilidades a personas físicas	167.883	185.647	10,58%
Ingresos y utilidades a personas jurídicas	407.276	490.338	20,39%
Remesas al exterior	49.992	56.33	12,68%
Impuestos a la propiedad	56.845	65.89	15,91%
Importaciones	40.475	49.173	21,49%
Exportaciones	1.573	1.556	-1,07%
Impuesto al valor agregado	488.059	600.412	23,02%
Interno	308.844	358.387	16,04%
Aduanas	179.215	242.025	35,05%
Selectivo de consumo	48.713	57.821	18,70%
Otros indirectos	201.862	229.851	13,87%
Impuesto único combustibles	125.536	141.372	12,61%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

El gasto muestra una ligera reducción como porcentaje del PIB. A marzo del 2022 el gasto total del Gobierno Central fue 5,30% del PIB, mientras que en el mismo periodo del año anterior fue 5,35% del PIB. Sin embargo, el pago de intereses mostró un incremento de 0,05 p.p. del PIB al pasar de 1,57% del PIB a 1,62% del PIB entre el primer trimestre de 2021 y 2022 (corrigiendo por el anterior rubro, el gasto total sin intereses hubiese caído 0,1 p.p. del PIB, ver cuadro 3).

Cuadro 3. Gasto total del Gobierno Central a marzo, en millones de colones.

Rubro	2021	2022	Variación 22/21
Gasto total	2,133,788	2,268,343	6.31%
Gasto corriente	2,010,236	2,157,860	7.34%
Remuneraciones	730,476	745,906	2.11%
Transferencias corrientes	603,584	653,487	8.27%
Pago de intereses	624,542	692,853	10.94%
Bienes y servicios	51,634	65,614	27.07%
Gasto de capital	119,650	106,445	-11.04%

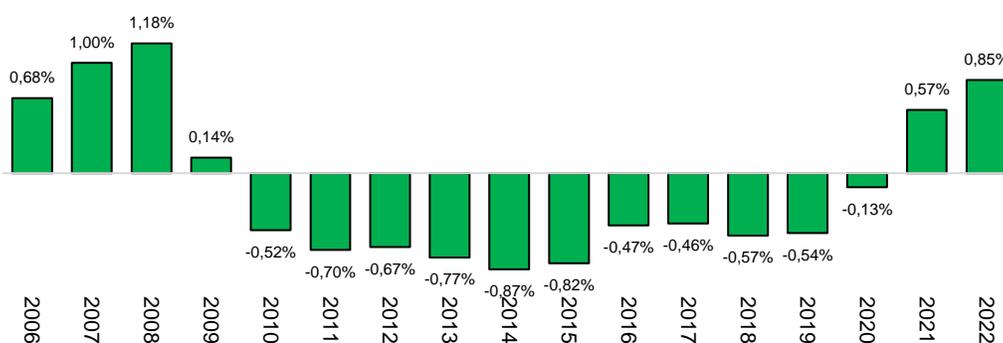
Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

A nivel del gasto corriente sin intereses, es necesario detallar el comportamiento de las remuneraciones, transferencias corrientes y compra de bienes y servicios. Las remuneraciones experimentaron una tasa de crecimiento interanual del 2,11% con respecto al mismo periodo anterior, sin embargo, es necesario indicar que a febrero del 2022 se registró un

gasto excepcional por ₡14.711 millones por el pago de un convenio entre el Ministerio de Educación Pública (MEP) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Por el lado de las transferencias corrientes, estas experimentaron un crecimiento interanual del 8,27%, del total de estas 64,76% tienen como destino el sector público, 34,93% el sector privado (pensiones con cargo al presupuesto en su gran mayoría) y solamente 0,31% al sector externo. Finalmente, la adquisición de bienes y servicios tuvo un crecimiento interanual de 27,07%, similar al caso de las remuneraciones, en febrero del 2022 se generó un pago extraordinario por ₡11.635 millones producto del mismo convenio de pago MEP-CCSS por pago de multas e intereses.

La dinámica entre ingresos y gastos derivó en un mejoramiento del balance primario y financiero respecto a marzo de 2021. Si el balance primario (+0,85% PIB) se compara con el registrado en el mismo periodo del año anterior (+0,57% PIB) se aprecia una mejora de 0,27 p.p. del PIB. Así, por segundo año consecutivo en que se registra un balance positivo al primer trimestre del año, situación que no se presentaba desde 2009 (ver gráfico 8). En cuanto al déficit financiero a marzo (0,77% del PIB) este tuvo una reducción de 0,22 p.p. del PIB respecto a marzo del 2021 (0,99% del PIB), siendo el déficit financiero más bajo de los últimos trece años.

Gráfico 8. Balance primario del Gobierno Central a marzo, % del PIB.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Dados estos resultados, la meta de balance primario a marzo del 2022 establecida en el acuerdo con el FMI se cumplió con un amplio margen. Al tercer mes del año se tenía una meta indicativa de -₡34.000 millones, sin embargo, el monto observado fue ₡361.762 millones, una diferencia de ₡395.762 millones a favor del Ministerio de Hacienda.

La deuda del Gobierno Central al primer trimestre del 2022 asciende a ₡28.443.392 millones, equivalente a 66,46% del PIB. A marzo, la deuda aumentó nominalmente en ₡1.171.404 millones respecto a diciembre de 2021, cuando esta era ₡27.271.988 millones. Uno de los principales causantes de esta variación es la depreciación del tipo de cambio, el cual pasó de ₡642,66 en diciembre del 2021 a ₡667,37 hacia finales de marzo del 2022 (cerca del 40% de la deuda del Gobierno Central está denominada en moneda extranjera).

Esta situación permite cumplir también con la meta indicativa para el nivel de deuda según dispuesto en el SAF. Aunque a nivel nominal, la deuda observa a marzo del 2022 asciende

¢28.443.391 millones, al utilizar el ajustador de tipo de cambio¹² según el acuerdo, esta llega a ¢28.023.243 millones, por debajo del techo establecido en ¢28.747.000 millones.

Las necesidades brutas de financiamiento al primer trimestre fueron financiadas principalmente por medio fuentes domésticas. El financiamiento a marzo del 2022 fue ¢1.048.057 millones, de los cuales 92,92% fue financiado con fuentes locales, principalmente mediante la colocación de títulos valores de largo plazo (92,87%) y una porción muy baja a valores de corto plazo (0,05%). Un 6,54% del financiamiento proviene de recursos externos y un 0,54% de superávits de vigencias anteriores. En cuanto a las amortizaciones, durante el periodo de referencia se hicieron pagos por ¢752.714 millones (95,99% por obligaciones internas, 3,47% por deuda externa y 0,54% a otras obligaciones financieras).

En lo referente al perfil de la deuda del Gobierno Central a marzo del 2022, la estructura del saldo por tipo de instrumento muestra que el 71,1% de la deuda está a tasa fija, 22,9% ajustable y un 5,9% indexada. Por moneda, el 59,2% es deuda en colones, 37,5% en dólares y 3,3% en otras monedas. Por plazo de vencimiento, el 50,9% es deuda mayor a 5 años, 38,0% entre 1 y 5 años y 11,2% menor a 1 año. Y por composición, el 74,0% es deuda interna y 26,0% deuda externa.

2.6. Gestión estratégica de pasivos

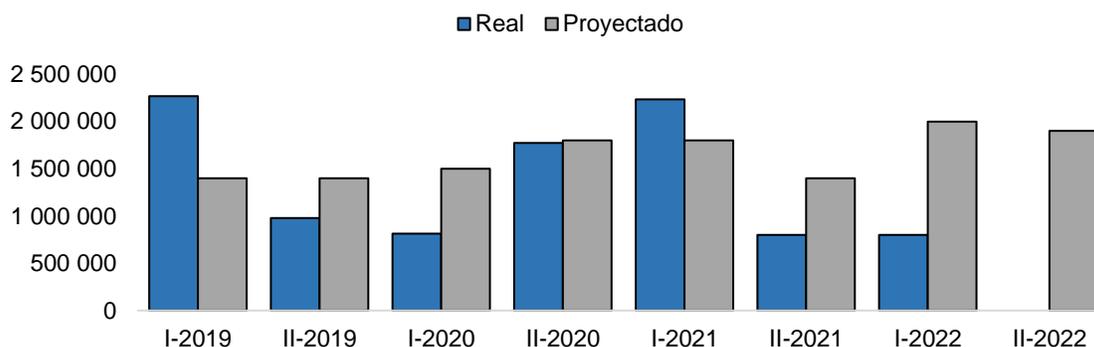
2.6.1. Gestión de deuda interna

Para 2021, el Ministerio de Hacienda colocó ¢3,52 billones mediante los mecanismos de subastas y ventanillas en mercado primario. Lo anterior, según lo anunciado en el Calendario de Subasta trimestral¹³, superior al monto anunciado en el Plan de Endeudamiento en cada semestre del 2021 (¢3,2 billones). Hacia finales del 2021, las colocaciones de valores tienden a desacelerarse en cuanto a su monto debido a factores estacionales (pagos de aguinaldos, impuestos, ahorros que ocurren a finales de año), macroeconómicos (presiones en tipo de cambio, inflacionarios, otros) y por el inicio de la campaña electoral del 2022 (ver gráfico 9).

¹² Para fines de seguimiento el programa con el Fondo Monetario Internacional indica que todos los activos, pasivos y flujos relacionados con moneda extranjera se evaluarán a los “tipos de cambio del programa”, para el caso de las operaciones en dólares americanos el tipo de cambio a utilizar es 642,73 por dólar.

¹³ El calendario es comunicado por el Ministerio de Hacienda al mercado financiero y muestra información de las fechas de realización de los eventos de subastas y operaciones de gestión de pasivos. El calendario muestra información de los plazos, moneda y tipo de instrumentos que se ofrecerán al mercado en cada evento.

Gráfico 9. Montos de colocación en mercado primario, 2019-2022.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional

Los resultados obtenidos en el financiamiento interno se asociaron a la gradual recuperación de la confianza de los inversionistas y del mercado financiero. Entre los principales factores que explican esta mayor confianza están los avances alcanzados en la contención de gasto y metas del acuerdo de Servicio Ampliado con el Fondo, el buen comportamiento de los ingresos tributarios y los avances en la discusión y aprobación de proyectos de ley asociados al mejoramiento de las finanzas públicas.

Por su parte, el Plan de Financiamiento del 2022, incluye necesidades de financiamiento por ¢3,9 billones. Como parte del seguimiento del plan, se realizará una revisión en el mes de julio y se evaluarán las proyecciones. Los objetivos de presentar el plan de colocación de títulos de deuda interna de forma anual son: (i) señalar las necesidades globales de financiamiento del Ministerio de Hacienda, (ii) fomentar los plazos de referencia en la curva soberana, (iii) gestionar los riesgos del portafolio de la deuda y (iv) disponer de una estrategia integral con objetivos inmediatos de mediano y largo plazo para fortalecer la composición de la deuda. Como parte de la estrategia expuesta al mercado, Hacienda proyecta colocar títulos de deuda interna por ¢3,9 billones (¢2 billones en el primer semestre y ¢1,9 billones en el segundo semestre), de los cuales ya ha captado ¢799,7 mil millones al primer trimestre del 2022. La estructura por instrumento del Plan de Financiamiento contempla colocar de la siguiente manera:

Cuadro 4. Estructura de colocación proyectada por instrumento para el 2022, rangos porcentuales.

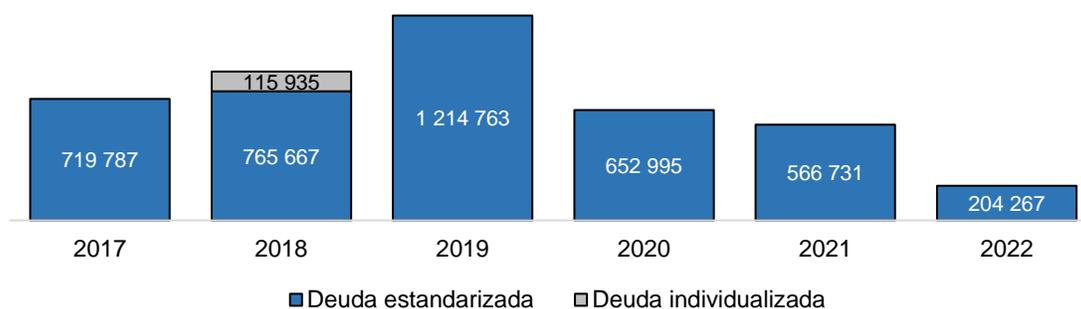
Estructura de colocación	Instrumento
50% (±5%)	Tasa fija en colones
15% (±5%)	Tasa fija en dólares
5% (±5%)	Títulos tasa ajustable
10% (±5%)	Títulos cero-cupón
20% (±5%)	Títulos indexados

Fuente: Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional

La Tesorería Nacional ha logrado reducir los montos al vencimiento de los títulos del 2022 en más de ¢704.395,3 millones con operaciones de gestión de pasivos desde 2019. En

particular, la Tesorería Nacional realizó tres operaciones de canjes de deuda¹⁴ interna por un montón total de ¢204.267,3 millones en el primer trimestre de 2022 (ver gráfico 10). Estas operaciones permitieron reducir el riesgo de refinanciamiento, fomentar el alargamiento de plazos de vencimientos y, fomentar el acercamiento y la comunicación con los tenedores de la deuda.

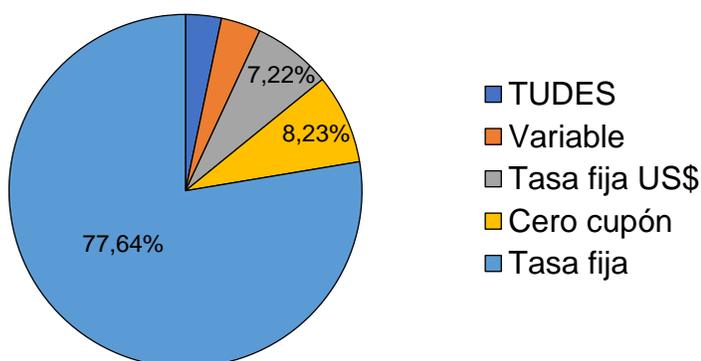
Gráfico 10. Operaciones de gestión de pasivos, 2017-2022. Monto total colonizado en millones, a marzo del 2022.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional

Los instrumentos de renta fija en colones concentran la mayor cantidad de colocaciones de deuda en el mercado local para 2021. En línea con la Estrategia de Endeudamiento de Mediano y Largo Plazo, estos títulos concentraron 77,6% del monto colocado en el año, y muestra los esfuerzos por cumplir con la estrategia de endeudamiento vigente (ver gráfico 11).

Gráfico 11. Porcentajes de colocación observados por tipo de instrumento, 2021.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional

Al primer trimestre de 2022, los instrumentos indexados a inflación y expresados en Unidades de Desarrollo (UDES) se constituye en el principal instrumento de colocación.

¹⁴ Los canjes de deuda y las subastas inversas son operaciones de gestión de pasivos y se constituyen en alternativas que ofrece el Ministerio de Hacienda a los inversionistas tenedores de los títulos para sustituirlos por nuevos títulos en nuevas condiciones financieras o, bien, disponer del efectivo, como es el caso de la subasta inversa. Ambos mecanismos permiten reducir el riesgo de refinanciamiento de la deuda y el de alargar los plazos de vencimiento.

Estos han representado 61% del monto total captado en el periodo (ver cuadro 4). El instrumento denominado en UDES ha sido de alta aceptación para el mercado, debido a factores tales como la coyuntura económica mundial que se presenta, el incremento en el IPC observado desde finales del año anterior y a la fecha, la incertidumbre por el conflicto de Rusia y Ucrania, los cuales han motivado a los inversionistas a demandar este título. El repunte de los instrumentos indexados ha permitido al Ministerio de Hacienda no presionar las tasas de interés en colones, sino de fomentar la composición deseable del portafolio de la deuda del Gobierno.

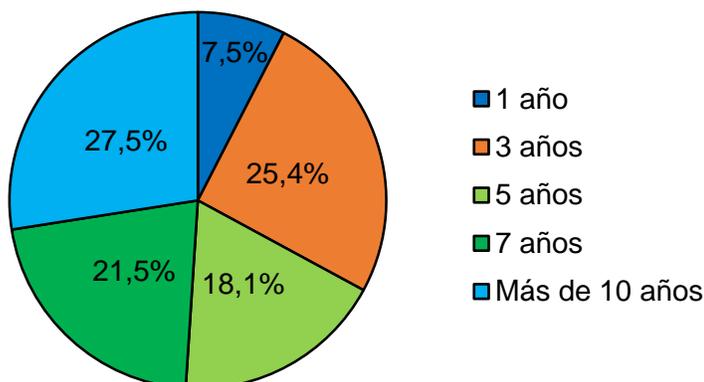
Cuadro 5. Estructura de colocación por instrumento para el 2022, rangos porcentuales, proyectados y observados.

Instrumento	Estructura	Observado
TP	50% (±5%)	18.91%
TP\$	15% (±5%)	13.49%
Ajustables	5% (±5%)	5.07%
TP0	10% (±5%)	1.32%
Indexados	20% (±5%)	61.22%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional

Los plazos de colocación en 2021 mostraron una distribución relativamente equitativa, con preferencia del mercado hacia el mediano plazo. En particular, 27,5% de las colocaciones se realizaron en el plazo mayor a 10 años, seguido de los plazos a 3 y 7 años con participaciones del 25,4% y 21,5% respectivamente, lo cual sugiere que, los resultados obtenidos en materia fiscal y los avances de proyectos de Ley en la Asamblea Legislativa, han impactado en la credibilidad y confianza de los inversionistas, a pesar de la incertidumbre actual. Adicionalmente, los plazos de maduración de la deuda a febrero 2022 se ubican en 5,9 años, reflejando los esfuerzos de Ministerio de Hacienda para alargar los plazos de la deuda (ver gráfico 12).

Gráfico 12. Porcentajes de colocación por plazo de vencimiento, 2021.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional

Los rendimientos asignados en subastas en 2021 tuvieron una mejoría. Las tasas asignadas en subastas en 2021 evidencian los esfuerzos del gobierno en el proceso de ajuste. El cuadro 5 resume los ajustes de tasas de interés en colones de los instrumentos de deuda. En particular, las tasas de interés en colones en 2021 disminuyeron en, al menos, 300 p.b., mientras que en dólares bajaron en, al menos, 133 p.b. No obstante, al primer trimestre del 2022, el costo del financiamiento de deuda interna ha mostrado incrementos de hasta 67 y 71 p.b., respectivamente para instrumentos en colones y dólares, lo anterior por influencia de las presiones inflacionarias tanto internas como externas, así como de los incrementos en la tasa de política monetaria realizados por el BCCR, desde diciembre 2021 y que acumulan un ajuste de 175 p.b.

Cuadro 6. Resumen de los ajustes en las tasas de interés en colones, cifras expresadas en puntos base.

	Colones					Dólares				
	3 años	5 años	7 años	10 años	15 años	3 años	5 años	7 años	10 años	15 años
Ene-21	6.24	7.70	-	9.19	-	-	6.42	-	-	-
Feb-21	5.81	7.30	8.81	9.09	9.30	4.59	5.87	6.78	6.98	-
Mar-21	5.27	7.11	8.38	8.99	9.31	4.59	5.73	6.40	6.84	-
Abr-21	4.70	6.89	7.50	8.40	-	-	-	6.11	6.64	-
May-21	4.42	5.96	7.33	8.00	8.32	3.99	-	-	6.20	-
Jun-21	4.39	5.65	7.00	7.62	8.15	3.15	-	-	-	-
Jul-21	4.09	-	6.61	-	7.99	-	-	-	-	-
Ago-21	3.17	4.95	5.42	6.78	7.07	-	3.91	4.29	5.24	5.81
Sep-21	3.36	4.76	5.30	5.72	-	-	3.79	4.29	5.09	-
Oct-21	3.30	4.74	-	-	-	3.85	-	-	-	-
Nov-21	3.39	-	-	-	-	3.80	4.53	4.81	5.00	-
Dic-21	3.38	-	-	-	-	-	4.50	-	-	-
Ajuste acumulado	-286	-296	-351	-347	-223	-79	-192	-197	-198	0
Ene-22	3.38	5.44	6.16	6.52	-	-	4.52	-	5.34	-
Feb-22	-	5.56	6.16	-	-	-	5.10	5.75	6.05	-
Mar-22	4.05	5.62	6.19	-	-	4.62	5.22	5.75	6.05	-
Ajuste acumulado	67	18	3	0	0	0	70	0	71	0

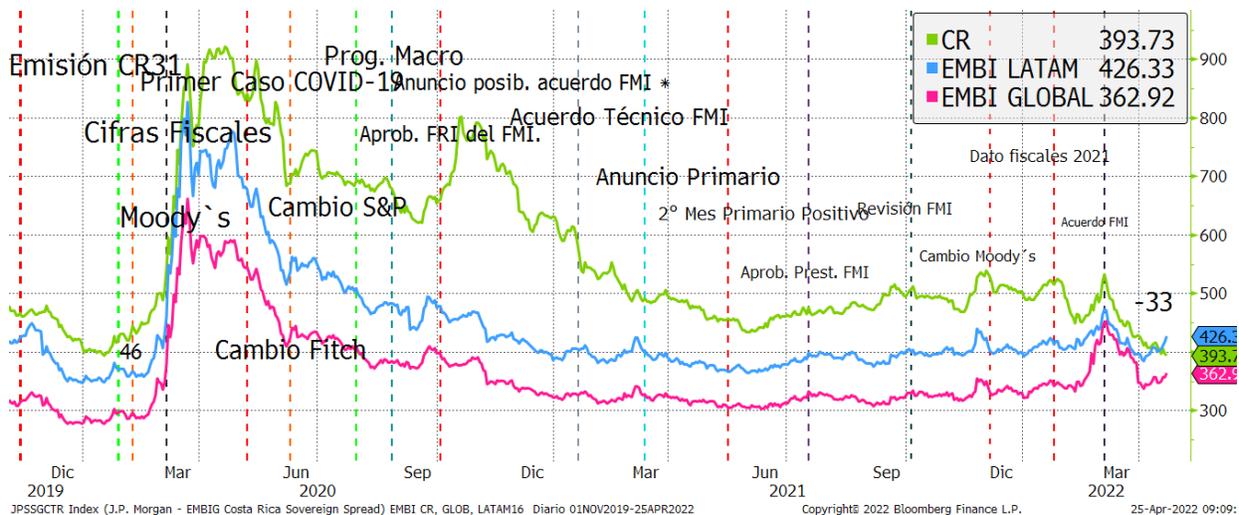
Fuente: Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional

2.6.2. Gestión de deuda externa

Las propuestas fiscales, el Servicio Ampliado con el Fondo, los resultados fiscales y el cambio en la perspectiva de la deuda por parte de las agencias calificadoras de riesgo, ayudaron a reducir el EMBI Costa Rica respecto al EMBI de Latinoamérica. El acuerdo alcanzado con el FMI producto de la primera y segunda revisión (cumplimiento con holgura de las metas pactadas para el 2021), aunado a las acciones administrativas ejecutadas por el Ministerio de Hacienda para mejorar la gestión de la deuda pública, así como los resultados alcanzados durante el 2021 y en los tres primeros meses del 2022, producto de una mejora en la recaudación y control del gasto, han provocado que el EMBI CR se ubique por debajo del EMBI LATAM en 33 puntos base y que acorte la diferencia con el EMBI LATAM (ver ilustración1). De mantenerse el proceso de consolidación fiscal, así como la eventual ratificación del acuerdo técnico por parte del Directorio del FMI (finales de marzo), aunado a los anuncios de las agencias calificadoras como *Moody's Investors Service Standard & Poor's* y *Fitch Ratings* donde mantuvieron las calificaciones B2, B y B, respectivamente, y cambaron la perspectiva de negativa

a estable (ver cuadro 7) , es de esperar que en los próximos meses se continúe observando un estrechamiento de dicha brecha.

Ilustración 1. EMBI Costa Rica versus EMBI LATAM y GLOBAL, noviembre del 2019 al 25 de abril 2022.



Fuente: Bloomberg

Cuadro 7. Calificación de riesgo soberano, Diciembre 2020 y 2021, y a Marzo 2022.

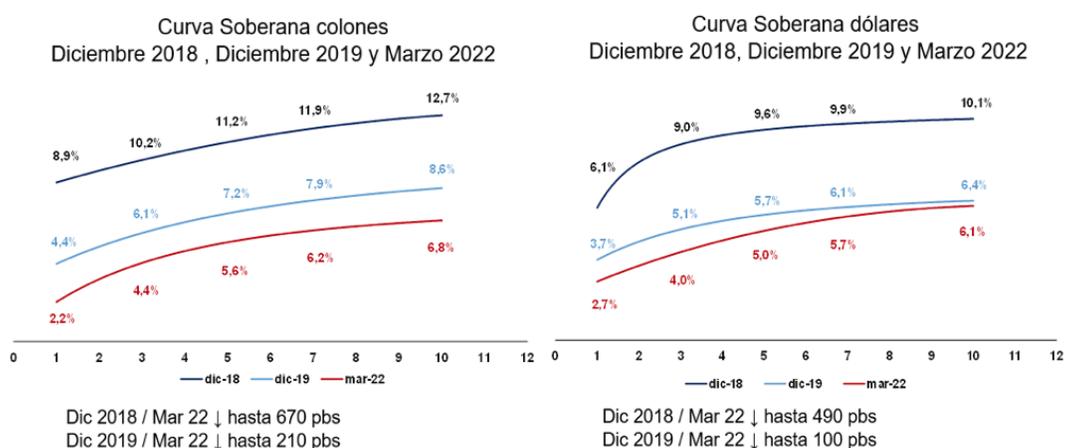
		Standard & Poors	Moody's	Fitch
Diciembre 2020	Calificación	B	B2	B
	Perspectiva	Negativa	Negativa	Negativa
Diciembre 2021	Calificación	B	B2	B
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Enero 2022	Calificación	B	B2	B
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Febrero 2022	Calificación	B	B2	B
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Marzo 2022	Calificación	B	B2	B
	Perspectiva	Estable	Estable	Estable

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

Los resultados que refleja el EMBI Costa Rica, permite explorar la posibilidad de realizar nuevas emisiones de deuda en los mercados internacionales, aprovechando la coyuntura favorable actual. Bajo esta perspectiva, el Gobierno de la República presentó recientemente a través del expediente N°23.036 un proyecto de ley para colocar bonos en el exterior, hasta por \$6.000 millones, durante un periodo de cuatro años, lo cual le permitiría a la Hacienda Pública continuar con el acceso a una fuente alterna de financiamiento para no competir por los recursos en el mercado doméstico, lo cual incidiría en una menor presión sobre las tasas de interés locales favoreciendo la inversión privada y el crecimiento económico, al tiempo que permitirá al Gobierno de la República controlar el pago de intereses y con ello el déficit financiero.

Los resultados positivos que se reflejan en una menor percepción de riesgo por parte de los inversionistas, se reflejan en las curvas soberanas de rendimiento en colones y dólares, al primer trimestre de 2021 dichas curvas se ubican por debajo de la registradas en 2018 y 2019. En el caso de colones si se comparan marzo 2022 con diciembre 2018 se aprecia una rebaja en más de 600 puntos base, y en el caso de dólares en más de 400 puntos base (ver gráfico 13).

Gráfico 13. Curvas soberanas en colones y dólares. Diciembre 2018, 2019 y Marzo 2022.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

El Gobierno ha venido desarrollando operaciones de créditos de apoyo presupuestario que se constituyen como una fuente importante de recursos hacia el Gobierno. Estos recursos permitieron sustituir fuente de financiamiento interna por externa a menor costo para la Hacienda Pública, ayudaron a hacer frente a los gastos contemplados en el Presupuesto Nacional, a la situación fiscal y para dar respuesta a la emergencia sanitaria. En particular, la aprobación de aproximadamente US\$4.418 millones con su respectivo desembolso entre 2022, 2023, 2024 y 2025 permitirán contar con recursos de libre disponibilidad y en condiciones financieras favorables, principalmente orientados al servicio de la deuda, de tal forma que estos apoyos presupuestarios no representan nuevas deudas sino un cambio en la fuente de financiamiento a un costo más bajo. Estos préstamos son clave para disminuir la presión de los intereses sobre el resultado del balance financiero y el saldo total de la deuda del Gobierno Central. En el cuadro 8 se muestra el detalle de los préstamos de apoyo presupuestario con los organismos internacionales.

Cuadro 8. Préstamos de apoyo presupuestario con organismo internacionales.

Acreedor	Nombre del Programa / Proyecto	Moneda préstamo	Monto del préstamo en moneda contractual	Monto préstamo en US\$	Programación de desembolsos				Estado Actual
					2022	2023	2024	2025	
BCIE	Apoio Presupuestario para el Programa de Gestión Fiscal y de Descarbonización mediante un Programa de Operaciones de Políticas de Desarrollo (OPD)	USD	300.000.000	300.000.000	270.000.000	N/A	N/A	N/A	Aprobado mediante Ley N°9988, publicada en La Gaceta del 11 de junio del 2021.
FMI	Apoio para la recuperación post pandemia y consolidación fiscal	DEG	1.237.490.000	1.778.000.000	308.191.728	592.666.667	299.078.103	N/A	Aprobado mediante Ley N°10002, publicada en La Gaceta del 20 de julio del 2021.
BIRF	Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo para la Gestión Fiscal y de Descarbonización	USD	300.000.000	300.000.000	300.000.000	N/A	N/A	N/A	Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley N°22.830.
AFD	Programa de Apoyo Presupuestario basado en Políticas para Implementar la Trayectoria Sostenible e Inclusiva de Costa Rica	EUR (o su equivalente en dólares)	150.000.000	164.985.000	164.985.000	N/A	N/A	N/A	Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley N°22.831.
CAF	Línea de Crédito para Apoyo a la Respuesta al COVID-19	USD	50.000.000	50.000.000	50.000.000	N/A	N/A	N/A	Remitido a Leyes y Decretos del Ministerio de la Presidencia para que sea presentado a la Asamblea Legislativa.
CAF	Programa de Apoyo a la emergencia generada por la pandemia del COVID-19 en Costa Rica	USD	500.000.000	500.000.000	0	500.000.000	N/A	N/A	Contrato de Préstamo negociado de junio del 2021. En proceso de completar aprobaciones institucionales.
AFD	II Programa de Apoyo Presupuestario con base en reforma de políticas de Apoyo al Plan de Descarbonización de Costa Rica	EUR (o su equivalente en dólares)	150.000.000	164.985.000	107.240.250	57.744.750	N/A	N/A	En proceso de estructuración.
AFD	Programa de Apoyo Presupuestario	EUR (o su equivalente en dólares)	100.000.000	109.990.000	0	71.493.500	38.496.500	N/A	En proceso de estructuración.
BCIE	II Programa de Apoyo Presupuestario (OPD)	USD	250.000.000	250.000.000	0	250.000.000	N/A	N/A	En proceso de estructuración.
BID	II Programa de Apoyo Presupuestario con base en reforma de políticas de Apoyo al Plan de Descarbonización de Costa Rica	USD	200.000.000	200.000.000	200.000.000	N/A	N/A	N/A	En proceso de estructuración.
BID	Programa de Apoyo Presupuestario	USD	200.000.000	200.000.000	0	200.000.000	N/A	N/A	En proceso de estructuración.
BID	Programa de Apoyo Presupuestario	USD	200.000.000	200.000.000	0	0	0	200.000.000	En proceso de estructuración.
BIRF	III Programa de Apoyo a las Finanzas Públicas (DPL)	USD	200.000.000	200.000.000	0	200.000.000	N/A	N/A	En proceso de estructuración.
TOTAL				4.417.960.000	1.400.416.978	1.871.904.917	337.574.603	200.000.000	

Fuente: Ministerio de Hacienda

2.7. Gobierno Central. Resultados del cumplimiento de la regla fiscal al cierre del 2021.

En relación con el cumplimiento de la regla fiscal se debe tener presente lo señalado en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°41641-H “Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635. Denominado Responsabilidad Fiscal de la República” y sus modificaciones, publicado en el Alcance 90 a la Gaceta No. 76 del 25 de abril del 2019, que señala lo siguiente:

“Artículo 3º-Periodo de referencia para aplicación de la regla fiscal. Durante la fase de formulación del presupuesto ordinario del siguiente periodo, las entidades tomarán como base para la aplicación de la regla fiscal el presupuesto ordinario aprobado del año en curso.

Una vez finalizada la fase de ejecución presupuestaria, se verificará que el gasto ejecutado no haya superado la tasa de crecimiento establecida en la regla fiscal. Para ello se comparará el gasto ejecutado de la liquidación presupuestaria del año culminado, contra el gasto ejecutado de la liquidación presupuestaria del año que le antecede.

De manera que durante la formulación presupuestaria se verificará el cumplimiento de la regla fiscal comparando los presupuestos ordinarios aprobados al inicio de los 2 períodos.

Mientras que, al finalizar la ejecución, se verificará su cumplimiento comparando las liquidaciones presupuestarias de los 2 períodos. (Lo resaltado no es del original)

(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N°42218 del 26 de febrero del 2020)”

La tasa de crecimiento para la Regla Fiscal definida para 2021 fue 4,13%. Este techo ha de aplicarse al gasto corriente devengado consolidado con órganos desconcentrados del 2020 (¢7.176.600,5 millones) se tiene un gasto corriente devengado máximo para 2021 de ¢7.472.994,2 millones. No obstante, debe recordarse que en los acuerdos Nos. 0001-2021-H publicado en la Gaceta N°26 del 8 de febrero de 2021 y 0008-2021-H publicado en el Alcance N°263 a la Gaceta N°247 del 23 de diciembre de 2021, el Gobierno Central cedió ¢476,3 millones y ¢2.000,0 millones de su espacio de crecimiento al Programa de Mercadeo Agropecuario (PIMA) y al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) respectivamente, por lo que el gasto corriente máximo autorizado es de ¢7.470.517,9 millones.

La ley de Presupuesto de la República 2021 incorporó un gasto corriente de ¢8.037.349,0 millones. Lo anterior es equivalente a una tasa de crecimiento del -0,93% con respecto al presupuesto inicial del 2020 consolidado con órganos desconcentrados, el cual fue ¢8.112.778,9 millones. Es importante señalar que esa base 2020 excluye los recursos identificados como destinados a la atención de la pandemia provocada por la pandemia del COVID-19, ya que estos no se contabilizan para el cálculo de la regla fiscal.

Debe indicarse que el gasto corriente presupuestario definitivo con recursos internos (fuentes internas) fue ¢8.148.078,5 millones. Este resulta en un crecimiento del 0,44%, inferior al límite presupuestario de la Regla Fiscal (4,13%); al considerar todos los recursos, tanto fuentes internas como externas (créditos), el gasto corriente presupuestario asciende a ¢8.309.583,7 millones, reflejando una tasa de crecimiento de 2,43% respecto al presupuesto inicial del 2020, no obstante, dicha variación se encuentra 1,7 puntos porcentuales (p.p.) por debajo del límite de regla fiscal. Si se excluyen los recursos presupuestados destinados a la atención de la emergencia¹⁵, los cuales incluyen la compra de vacunas, ese gasto corriente se ubica en ¢8.165.698,2 millones, equivalente a una tasa de crecimiento de 0,65%. Así, desde la perspectiva presupuestaria, que tanto si se excluyen o no los recursos para la atención de la emergencia, el presupuesto de la República cumple con la regla fiscal. En atención a lo señalado en el artículo 3 del DE-41641-H y sus reformas el gasto corriente ejecutado sujeto a regla fiscal, el cual excluye los recursos para atención del COVID-19, asciende a ¢7.603.107,0 millones representando una tasa de variación de 5,94% con respecto al gasto corriente devengado del 2020. De lo anterior

¹⁵ La CNE mediante acuerdo 191-08-2021 le autorizó al MEP la exclusión de recursos por un monto ¢41.518,3 millones, dentro de los cuales ¢19,189,3 millones correspondían al servicio de alimentación en el marco de la emergencia por COVID-19 y la estrategia Regresar del MEP. No obstante, las partidas presupuestarias asociadas a este gasto nunca incorporaron recursos por ese monto, por lo que el monto presupuestario excluido para el MEP fue de ¢37.004,8 millones.

se desprende que en el ejercicio económico 2021 el gasto corriente devengado de la República excedió en 1,81 p.p. la tasa máxima de crecimiento que estableció la regla fiscal.

El gasto corriente ejecutado con recursos internos al 31 de diciembre de 2021 fue ¢7.669.224,8 millones, monto superior al límite autorizado de ¢7.470.517,9 millones. Cuando se agregan todos los recursos, el gasto corriente devengado de ¢7.739.966,99 millones, una tasa de crecimiento de 7,85%, tasa que excede el límite de crecimiento definido por la regla fiscal. La información anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Presupuesto Nacional. Tasa de variación del gasto total al 31 de diciembre de 2021, en millones de colones y porcentajes (todas las fuentes).

Rubro	2020	2021	Tasa de crecimiento
Gasto Total	7 841 327,85	8 339 234,28	6,35%
Gasto Total sin Intereses	6 151 469,71	6 438 014,43	4,66%
Gastos Corrientes	7 176 600,55	7 739 966,99	7,85%
Gastos Corrientes sin Intereses	5 486 742,40	5 838 747,14	6,42%
Gastos de Consumo	2 948 733,28	2 964 636,84	0,54%
Remuneraciones	2 612 145,92	2 623 834,79	0,45%
Sueldos y Salarios	2 171 753,73	2 164 194,62	-0,35%
Contribuciones Sociales	440 392,18	459 640,17	4,37%
Adquisición de Bienes y Servicios	336 587,36	340 802,05	1,25%
Intereses	1 689 858,15	1 901 219,85	12,51%
Internos	1 441 876,65	1 649 623,28	14,41%
Externos	247 981,50	251 596,58	1,46%
Transferencias Corrientes	2 538 009,12	2 874 110,29	13,24%
Transferencias Corrientes al Sector Público	1 590 775,73	1 886 349,41	18,58%
Transferencias Corrientes al Sector Privado	939 914,21	979 535,72	4,22%
Transferencias Corrientes al Sector Externo	7 319,18	8 225,17	12,38%
Gasto de Capital	657 365,13	594 762,11	-9,52%
Otros activos Financieros	862,17	4 505,18	422,54%

Fuente: Liquidación SIGAF; para 2020 es un consolidado que incluye información de Órganos Desconcentrados obtenida del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República.

Es necesario señalar que el devengado de gastos corrientes del período 2021 incluye la cifra de ¢136.859,8 millones para la atención de la emergencia provocada por el COVID-19. De ese total, 73,3% (¢100.323,5 millones) se destinaron a la compra de dosis adicionales con el objeto de fortalecer el proceso de vacunación de la población. El financiamiento de dichas vacunas provino tanto de fuentes internas, como del Contrato de Préstamo N°2270 para financiar el Proyecto Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19 suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y que fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 10056. Por otra parte, los restantes ¢36.536,3 millones, corresponden a gastos efectuados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) destinados a la adquisición de instrumentos de limpieza en centros educativos, darle continuidad al servicio de alimentación en el marco de la emergencia por COVID-19 y la estrategia regresar del MEP, así como para el pago de servicio de conectividad a internet para los diferentes centros educativos.

En cumplimiento del procedimiento establecido en el Título IV de la Ley 9635 “Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas” relativo a declaraciones de emergencia, el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S vigente desde el 16 de marzo de 2020

declaró emergencia nacional la situación presentada por la pandemia COVID, lo que faculta la solicitud de que los recursos dirigidos a la atención de la emergencia fueran excluidos de la aplicación de la Regla Fiscal. Para ello se contó con los acuerdos de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) Nos. **084-04-2021**, de la Sesión Ordinaria N°07-04-2021 del 07 de abril 2021, **289-12-2021**, de la Sesión Extraordinaria N°11-12-2021 del 27 de diciembre de 2021, **022-02-2022**, de la Sesión Ordinaria N°02-02-2022 del 2 de febrero de 2022 y **191-08-2021** de la Sesión Ordinaria N°15-08-2021 del 4 de agosto de 2021 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 ...". Asimismo, estos acuerdos fueron comunicados a la Asamblea Legislativa mediante oficios **DM-0281-2021** del 9 de abril de 2021, **DM-1438-2021** del 28 de diciembre de 2021, **DM-0230-2022** del 2 de marzo de 2022 y **DM-0853-2021** del 10 de agosto de 2021, respectivamente. Es válido reiterar que aún con la exclusión de los recursos aprobados en los acuerdos anteriores y comunicados a la Asamblea legislativa, el gasto corriente excede el 4,13% que establece la regla fiscal (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Presupuesto Nacional. Gasto corriente ejecutado sujeto a regla fiscal al 31 de diciembre del 2021 en millones de colones y porcentaje.

Rubro	2020	2021	Tasa de crecimiento
Gasto Corriente	7 176 600,55	7 739 966,99	7,85%
Gasto Corriente excluido de la Regla Fiscal (covid-19)		136 859,76	
Gasto Corriente sujeto a Regla Fiscal	7 176 600,55	7 603 107,23	5,94%

Fuente: Liquidación SIGAF, para 2020 es un consolidado que incluye información de Órganos Desconcentrados obtenida del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República.

A nivel de ejecución del gasto corriente (incluyendo el gasto por COVID) durante el ejercicio económico 2021, el porcentaje alcanzado fue 93,2%. Si se excluyen los recursos para la atención de la emergencia dicho porcentaje es 93,1%, una fracción importante (alrededor de 7%) de los recursos autorizados no fueron utilizados. De lo anterior, se desprende que para efectos de lograr un crecimiento acorde con la regla fiscal sería necesaria una sub ejecución todavía más elevada del presupuesto de la República. Debe tenerse presente que el gasto social representa alrededor del 50% del total incorporadas en el presupuesto, por lo que resulta complicado la no ejecución de los recursos asociados con ese propósito (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Presupuesto Nacional. Ejecución del gasto corriente al 31 de diciembre del 2021, en millones de colones y porcentajes.

Clasificación económica	Presupuesto Actual	Devengado	% Ejecución
Gastos Corrientes	8 309 583,68	7 739 966,99	93,15%
Gastos Corrientes sin Intereses	6 291 255,73	5 838 747,14	92,81%
Gastos de Consumo	3 241 027,19	2 964 636,84	91,47%
Remuneraciones	2 780 086,10	2 623 834,79	94,38%
Sueldos y Salarios	2 278 295,88	2 164 194,62	94,99%
Contribuciones Sociales	501 790,22	459 640,17	91,60%
Adquisición de Bienes y Servicios	460 941,09	340 802,05	73,94%
Intereses	2 018 327,94	1 901 219,85	94,20%
Internos	1 724 650,52	1 649 623,28	95,65%
Externos	293 677,42	251 596,58	85,67%
Transferencias Corrientes	3 050 228,55	2 874 110,29	94,23%
Transferencias Corrientes al Sector Público	2 010 323,49	1 886 349,41	93,83%
Transferencias Corrientes al Sector Privado	1 030 924,31	979 535,72	95,02%
Transferencias Corrientes al Sector Externo	8 980,75	8 225,17	91,59%

Fuente: Liquidación del sistema SIGAF, con todas las fuentes de financiamiento.

A nivel de clasificación económica, las remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios se mantuvieron por debajo del límite establecido por la Regla Fiscal (ver cuadro 9). Estos resultados son producto de las políticas de contención del gasto que incluyen por el lado de las remuneraciones el no reconocimiento de ajustes salariales por costo de vida, y de otros componentes salariales (anualidades, carrera profesional). En lo que respecta a los intereses, la tasa de variación observada fue 12,5%, el incremento en este rubro de gasto se origina por la dinámica de la deuda que ha llevado a un crecimiento en los últimos años por encima de los dos dígitos y que constituyen una obligación ineludible para la hacienda pública.

Por su parte, las transferencias corrientes alcanzaron la suma de ¢2.874.110,3 millones. Lo que es equivalente a una tasa de crecimiento del 13,2%, no obstante, dicho monto incorpora ¢131.924,2 millones destinados a la atención de la emergencia COVID-19; una vez excluida la cifra mencionada, la tasa de variación se ubica en 8,0%. Solo en diciembre del 2021 el monto ejecutado por este concepto fue casi ¢400 mil millones, impactando significativamente la tasa de crecimiento de las transferencias corrientes y, por ende, del gasto corriente, superando así el límite máximo establecido por la regla fiscal. En cuanto a las transferencias corrientes del sector público, se identifican fuertes traslados de recursos a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) por un monto superior a los ¢70 mil millones, Juntas de Educación por más de ¢26 mil millones, al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) por más de ¢16 mil millones, al Fondo de Emergencias para la compra de vacunas por ¢12 mil millones o Patronato Nacional de la Infancia (PANI) por ¢5 mil millones; este grupo de instituciones totaliza más de ¢130 mil millones, lo que representa alrededor del 54% de los recursos girados a entidades públicas en diciembre.

Las anteriores transferencias tienen claramente una función social. Esto complica en gran medida el accionar del Ministerio de Hacienda, específicamente en la toma de decisiones relativas al eventual no giro de los recursos, dada la importancia que representan los gastos sociales para el mantenimiento del estado social de derecho.

A continuación, se presenta, por título presupuestario, un comparativo entre el gasto corriente devengado 2020 sin COVID-19 (consolidado con ODs) y devengado en 2021. El 2020 es la base para el cálculo del crecimiento para 2021 de la regla fiscal, por ese motivo se excluyen los gastos asociados a la atención de la pandemia ejecutados en ese ejercicio económico. Como se señaló anteriormente, la tasa de variación en 2021 excedió el porcentaje máximo del 4,13%. No obstante, este exceso de gasto considera recursos destinados para atender la pandemia, se aprecia que la Presidencia de la República tuvo un incremento en el gasto por 121,9%, mientras que el Ministerio de Salud (MINSAL) del 55,8%. Estos incrementos son el resultado de los recursos adicionales trasladados al Fondo Nacional de Emergencias para financiar la compra de vacunas, los cuales suman más de ¢100 mil millones (ver cuadro 12).

Cuadro 12. Presupuesto Nacional. Comparativo presupuesto 2021/2020 por Título al 31 de diciembre de 2021, en millones de colones y porcentajes.

Títulos Presupuestarios	Devengado		% Crec.
	2020	2021	
Total general	7 176 600,5	7 739 967,0	7,85%
Asamblea Legislativa	38 538,5	42 061,7	9,1%
Contraloría General de la República	19 490,0	19 771,6	1,4%
Defensoría de los Habitantes de la República	5 193,5	4 965,1	-4,4%
Presidencia de la República	35 146,0	77 991,7	121,9%
Ministerio de la Presidencia	10 550,1	12 855,6	21,9%
Ministerio de Gobernación y Policía	37 136,4	34 528,7	-7,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	23 010,3	23 355,6	1,5%
Ministerio de Seguridad Pública	242 906,8	243 907,5	0,4%
Ministerio de Hacienda	98 295,6	102 979,7	4,8%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	52 048,1	50 023,4	-3,9%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	7 320,7	9 367,1	28,0%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	100 455,2	101 516,0	1,1%
Ministerio de Educación Pública	2 392 591,7	2 479 142,2	3,6%
Ministerio de Salud	244 549,1	381 041,4	55,8%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	441 291,2	451 381,5	2,3%
Ministerio de Cultura y Juventud	38 946,0	37 692,2	-3,2%
Ministerio de Justicia y Paz	164 806,7	162 124,3	-1,6%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2 893,5	2 845,1	-1,7%
Ministerio de Comercio Exterior	5 214,0	7 034,6	34,9%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	13 907,0	14 207,8	2,2%
Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones	6 332,1	6 044,8	-4,5%
Ministerio de Ambiente	39 621,5	37 871,5	-4,4%
Servicio de la Deuda Pública	1 688 952,0	1 899 977,1	12,5%
Regímenes de Pensiones	993 987,6	1 073 019,4	8,0%
Partidas Específicas	-	-	N.C.
Poder Judicial	429 377,3	427 014,9	-0,6%
Tribunal Supremo de Elecciones	44 039,6	37 246,6	-15,4%

Fuente: Liquidación SIGAF, para 2020 es un consolidado que incluye información de Órganos Desconcentrados obtenida del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, en el caso del MINSAL durante diciembre del 2021, giró sumas importantes a la CCSS que superaron los ¢30 mil millones. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social transfirió recursos importantes a la CCSS y al IMAS por una cifra cercana a los ¢22 mil millones en el mismo mes de referencia. Lo anterior, contribuyó de manera significativa a superar la tasa de crecimiento de la regla fiscal.

3. Tercera sección

3.1. Lineamientos de política fiscal

La estrategia fiscal para el periodo 2022-2027 debe generar las condiciones que permitan alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el menor tiempo posible. Así, se ha determinado que, de lograr un balance primario positivo y sostenible de 1% del PIB en 2023, se podría no solo detener la tendencia creciente de la deuda, sino también provocar que esta decrezca en el tiempo. Lo anterior, se traduciría en un mejoramiento de las condiciones macroeconómicas del país, disminuyendo las presiones que genera el Ministerio de Hacienda sobre el mercado de fondos prestables, abaratando el costo de financiamiento del Gobierno, a la vez que se mejoran las condiciones financieras de los costarricenses y emprendedores. De esta manera, el mejoramiento del resultado del balance primario debe convertirse en una prioridad de política producto de una estrategia fiscal integral de control y reducción del gasto, de aumento de los ingresos y de una estrategia del mejor manejo de la deuda y de financiamiento de largo plazo.

Por el lado del gasto, las medidas a implementar buscarán contenerlo y reducirlo en cumplimiento con la legislación vigente. En primera instancia, la regla fiscal es el instrumento más importante para alcanzar este objetivo. De acuerdo a lo estipulado en el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la regla fiscal impone un techo al crecimiento del gasto público, esto en función del crecimiento nominal de la economía promedio de los últimos cuatro años y del nivel de deuda, como porcentaje del PIB, del Gobierno Central. No obstante, la regla fiscal no es un instrumento de aplicación automática. Para que esta tenga el efecto esperado, es necesario establecer lineamientos y guías para su cumplimiento. A fin de llevar a cabo este requerimiento, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo 42798-H y sus reformas denominada “Medidas para control y reducción del gasto público”. En este decreto se detallan diversas acciones que las instituciones del Estado deben realizar a fin de reducir los rubros de gasto corriente sin intereses, lo cuales comprende las transferencias corrientes, remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios.

En relación a los ingresos del Gobierno, las acciones deben estar dirigidas a incrementar el nivel de la carga tributaria. A nivel administrativo se han llevado a cabo distintos esfuerzos por aumentar el cumplimiento tributario, por medio de una administración tributaria activa y eficiente. La implementación de la factura electrónica a partir de octubre del 2018 ha permitido tener una mejor trazabilidad del impuesto al valor agregado, que permite, casi en tiempo real, el control tributario y la fiscalización. Por el lado de aduanas, la implementación de un enfoque de revisión de mercancías no intrusivo, junto al desarrollo de tecnologías (seguimiento y tráfico de mercancías o el escaneo en fronteras) serán fortalecidos junto a una legislación aduanera moderna, a fin de mejorar los tiempos de despacho y trasiego de mercancías. En paralelo, uno de los mayores hitos para el control fiscal y tributario será “Hacienda Digital”, un sistema

informático moderno que unificará los sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda, a favor de una mejora del servicio al contribuyente, al reducir tiempos de espera, el facilitar en el pago de impuestos, una mayor transparencia fiscal y de controles tributarios.

Los esfuerzos de la Administración Tributaria deberán ser complementados con medidas que incrementen los recursos de la Hacienda Pública. Las actuales medidas contempladas por las autoridades de turno buscan no solo aumentar la carga tributaria del Gobierno Central, sino también mejorar la progresividad del sistema tributario costarricense. Así, estas acciones deberán tener el menor impacto posible sobre las poblaciones con menores niveles de ingresos, por lo que la mayor carga de los nuevos ingresos deberá recaer sobre las poblaciones de mayores ingresos. Entre las medidas consideradas están: (i) la introducción de un esquema de renta global dual que sustituya al actual sistema de renta cedular al que están sujetas los trabajadores dependientes (asalariados) y dependientes (profesiones liberales), (ii) reducción del gasto tributario, por ejemplo, mediante la homologación de tasas en las rentas de capital, (iii) incremento en las tasas del impuesto a las remesas (repatriación de capitales), (iv) transformación del impuesto a las casas de lujo en uno más directo y de aplicación más sencilla e (v) imponer una serie de dividendos especiales a las empresas del Estado.

Las anteriores medidas serían complementadas con una estrategia de financiamiento de largo plazo que ayude a disminuir las presiones que genera Hacienda en el mercado local. Las necesidades de financiamiento serán atendidas por medio de fuentes externas e internas. Las fuentes externas permitirían cubrir entre 30% y 53% de las necesidades totales, siendo los organismos multilaterales la principal fuente, esto con el propósito de aprovechar los mayores plazos y mejores condiciones de financiamiento. Además, a través del expediente N° 23.036 se presentó a la Asamblea Legislativa para su autorización un proyecto de ley para realizar colocaciones de deuda en mercados internacionales hasta por US\$6.000 millones, durante un periodo de cuatro años. Esto será complementado con mejores prácticas de colocación de deuda en el mercado interno, mediante mecanismos más competitivos y la gestión de pasivos.

Estas medidas ayudarían a mejorar el panorama de mediano plazo de las finanzas públicas costarricenses. Las anteriores permitirían que el déficit financiero mejore en casi cinco puntos porcentuales (p.p.) entre 2020 y 2023 pasando de 8,4% del PIB a 3,6% del PIB. En el caso de la deuda, esta se estabilizaría en 67,6% del PIB en 2022, punto a partir del cual empezaría a descender. De igual manera, las necesidades brutas de financiamiento experimentarían una disminución de 3,0 p.p. del PIB al pasar de 13,2% del PIB en 2020 a 10,1% del PIB en 2023.

3.2. Comunicado de regla fiscal y Presupuesto 2022

3.2.1. Comunicado de regla fiscal 2022 y 2023

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No. 9635 es un instrumento que busca darle sostenibilidad a las finanzas públicas de Costa Rica. Esta ley le otorgó al Ministerio de Hacienda una serie de herramientas con el fin de lograr 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.

Entre estas herramientas está la regla fiscal, la cual se puede resumir como un techo a la tasa de crecimiento del gasto. Así, por ejemplo, según lo establecido en la regla fiscal, para el ejercicio económico del 2022 y 2023, el crecimiento del gasto total presupuestario y ejecutado del Sector Público No Financiero (SPNF) no podrá sobre pasar 1,96% y 2,56%, respectivamente. Mediante oficios DM-0238-2021 del 23 de marzo del 2021 y DM-0358-2022¹⁶ del 28 de marzo del 2022, se comunicó a los jefes de las entidades del SPNF esta tasa de crecimiento de gasto total máxima para la formulación de presupuestos del ejercicio económico de 2022 y 2023.

Como se muestra en los cuadros del 13 al 16, para el cálculo de la tasa de crecimiento del gasto establecida por la regla fiscal para el 2022 y 2023¹⁷, se toma como referencia la deuda como porcentaje del PIB del Gobierno Central y el promedio de crecimiento del PIB nominal para el período 2017-2020, y 2018-2021, respectivamente. A partir del ejercicio presupuestario 2022 el límite de crecimiento abarca el gasto total pues la deuda en 2020 sobrepasó el umbral de 60% que determina la Ley 9635 en el apartado de Responsabilidad Fiscal¹⁸.

Ejercicio económico 2022

Cuadro 13. Ministerio de Hacienda. Cálculo de la deuda total del Gobierno Central en % del PIB nominal. Datos en millones de colones y % del PIB.

Detalle	Monto
Deuda total Gobierno Central	24.289.926,71
PIB nominal	35.983.495,19
Deuda total /PIB	67,50%

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

Cuadro 14. Ministerio de Hacienda. Cálculo de la tasa de crecimiento al gasto total, por aplicación de la regla fiscal. Datos en millones de colones y porcentajes.

Años	Crecimiento	Crecimiento promedio	Porcentaje a aplicar a la tasa promedio	Crecimiento del gasto total
2017	7,14%	3,02%	65,0%	1,96%
2018	4,72%			
2019	4,43%			
2020	-4,19%			

Fuente. Ministerio de Hacienda y BCCR.

Ejercicio económico 2023

Cuadro 15. Ministerio de Hacienda. Cálculo de la deuda total del Gobierno Central en % del PIB nominal. Datos en millones de colones y % del PIB.

Detalle	Monto
Deuda total Gobierno Central	27.272.004,96
PIB nominal	39.905.554,40
Deuda total /PIB	68,34%

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

Cuadro 16. Ministerio de Hacienda. Cálculo de la tasa de crecimiento al gasto total, por aplicación de la regla fiscal. Datos en millones de colones y porcentajes.

Años	Crecimiento promedio	Porcentaje a aplicar a la tasa promedio	Crecimiento del gasto total	Años
2018	4,87%	3,94%	65,0%	2,56%
2019	5,05%			
2020	-3,90%			
2021	9,76%			

Fuente. Ministerio de Hacienda y BCCR.

¹⁶ En cumplimiento con el artículo 14 del Título IV "Responsabilidad Fiscal de la República" de la Ley No. 9635.

¹⁷ El artículo 10 del Título IV de la Ley No. 9635, indica que, para calcular la tasa de crecimiento a que hace referencia la regla fiscal, se debe multiplicar el promedio de crecimiento del PIB nominal de los últimos 4 años previos a la formulación de los presupuestos, por un porcentaje establecido según el escenario en que se ubique el nivel de la deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB nominal.

¹⁸ De acuerdo con el artículo 11 del Título IV de la Ley 9635, la deuda 2020 del Gobierno Central se ubica en el escenario d) planteado en dicho artículo; el cual señala que, si la deuda es igual o mayor al 60% del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el 65% del promedio del crecimiento de los últimos cuatro años del PIB nominal.

Las entidades y órganos del SPNF deben aplicar la citada tasa de crecimiento del 1,96% igualmente al gasto corriente contenido en dicho gasto total. Por su parte, el crecimiento del gasto de capital podrá sobrepasar dicha tasa, siempre y cuando la suma de ambos tipos de gasto (corriente y de capital) no sobrepase el crecimiento autorizado para el gasto total. Lo anterior, obedece a la resolución número R-DFOE-FIP-00001-2022 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas y la resolución número R-DC-035-2022 de la Contraloría General de la República.

3.2.2. Presupuesto 2022

El Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República 2022 presentó una variación del gasto total de 1,82% respecto al total presupuestado en 2021. Sin embargo, es de destacar que la regla fiscal permitía un techo máximo de crecimiento del gasto total por 1,96%. Para la elaboración de esta propuesta de presupuesto, se realizaron diferentes ajustes a fin de atender el cumplimiento de la regla fiscal, sin dejar de atender la provisión de servicios públicos. Así, el gasto primario mostró una reducción al pasar de 16,84% del PIB en el presupuesto de 2021 a 16,14% en la propuesta de 2022.

En total, el Presupuesto de 2022 del Gobierno de la República ascendía a ₡11,5 billones. Lo cual se implica un crecimiento de 1,94% más respecto al presupuesto de 2021. De este, 52,8% se financia con ingresos corrientes y de capital, mientras que el resto (47,2%) es financiado con deuda. Uno de los rubros más importantes dentro de este Presupuesto es el servicio de la deuda (amortizaciones y pago de intereses) el cual absorbe 43,2% del total.

La propuesta de Presupuesto de la República 2022 muestra una desaceleración en el rubro de pago de intereses. Estos muestran un crecimiento del 3,6% respecto a lo presupuestado en 2021, equivalente a ₡76.604 millones, mientras que en el Presupuesto de la República 2021 esta variación fue 6,0% (aproximadamente ₡169.017 millones). Finalmente, bajo la suposición de una ejecución total del presupuesto 2022 se alcanzaría un nivel de deuda por ₡29.855.320 millones.

3.3. Cumplimiento de metas fiscales a diciembre del 2021 y al primer trimestre del 2022

A la luz del acuerdo del Servicio Ampliado con el Fondo (SAF), el Gobierno de Costa Rica, se comprometió con el cumplimiento de una serie de metas cualitativas y cuantitativas. Estos criterios de rendimiento fueron para los meses de julio y diciembre de 2021, así como un objetivo indicativo a setiembre de 2021 (ver cuadro 15). El programa otorga ciertas flexibilidades, a través de un ajuste a la meta de saldo primario, para aumentar el gasto relacionado con la atención del COVID-19 en hasta 0,3% del PIB en 2021. Durante el periodo de extensión del programa, los indicadores fiscales y de deuda se ajustarán en el contexto de revisiones futuras y se reflejará en el Memorando de Entendimiento Técnico (MET), según con el progreso planificado en la calidad y disponibilidad de los datos.

En paralelo, el Gobierno de Costa Rica también se ha comprometido a alcanzar varios objetivos de carácter estructural. Se prevén indicadores estructurales sobre la preparación e implementación de un marco fiscal de mediano plazo, mejoras a la estrategia de endeudamiento de mediano plazo y la administración de ingresos. En el MET también se definen medidas para

mejorar la focalización y la entrega de programas de asistencia social, incluido un indicador estructural para la centralización y digitalización de todos los sistemas de pago de los programas sociales. Las medidas para mejorar la gobernanza y la transparencia de las empresas públicas incluyen un indicador estructural sobre la publicación de los estados financieros de 2020, según las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Con base en las recomendaciones de la evaluación de salvaguardas de 2020, los borradores de reforma a la ley BCCR para fortalecer su autonomía operativa y gobernanza. Como reflejo del compromiso de las autoridades con un crecimiento más ecológico, el desarrollo de una hoja de ruta para mejorar la resiliencia de la infraestructura al cambio climático es también un indicador estructural. El MET incluye compromisos para evaluar y salvaguardar la estabilidad del sistema financiero, y promover una agenda macroestructural, en estrecha colaboración con otros socios para el desarrollo.

Cuadro 17. Metas cuantitativas para el Gobierno Central de Costa Rica en balance primario y deuda.

Indicador	2021		
	Junio	Setiembre	Diciembre
<i>Nivel sobre el saldo primario de caja del Gobierno Central</i>			
Meta	-390	-480	-640
Observado	100	99	-108
<i>Techo del stock de deuda del Gobierno Central</i>			
Meta	26,625	26,833	27,100
Observado	26,385	27,214	26,813

Nota: ^{1/} Definiciones como se especifican en el Memorando de Entendimiento Técnico (TMU), ^{2/} También se aplicarán los Criterios Estándar de Desempeño Continuo: (i) No imponer nuevas restricciones o intensificar las existentes sobre la realización de pagos y transferencias para transacciones internacionales actuales; (ii) No introducir nuevas prácticas monetarias múltiples ni intensificar las existentes; (iii) No celebrar acuerdos de pagos bilaterales que sean incompatibles con el Convenio Constitutivo del FMI (artículo III); y (iv) No imponer nuevas restricciones a la importación ni intensificar las existentes por razones de balanza de pagos. ^{3/} Las bandas de la cláusula de consulta de política monetaria consisten en dos tipos de umbrales. La banda interna implica una consulta al personal técnico y la banda externa implica una consulta al Directorio del FMI, ^{4/} Véase el memorando respecto a cómo medir la inflación interanual.

El pasado 25 de marzo, el Directorio Ejecutivo del FMI concluyó de forma combinada la primera y segunda revisión del acuerdo de Costa Rica en el marco del Servicio Ampliado del FMI (SAF). En el documento aprobado se encuentra el Memorandum de entendimiento entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional, el cual fija las metas fiscales indicativas y de desempeño del programa para el ejercicio económico 2022, de manera trimestral, para el balance primario y el saldo de la deuda. El siguiente cuadro muestra las metas fiscales por trimestre:

Cuadro 18. Gobierno Central. Metas fiscales cuantitativas de balance primario y resultados de la deuda. Año 2022. Datos en millones de colones.

Criterio de evaluación cuantitativos	2022			
	Enero a Marzo	Enero a Junio	Enero a Setiembre	Enero a Diciembre
	Indicativa	Desempeño	Indicativa	Desempeño
Piso para el balance primario del Gobierno Central	-34.000	144.000	215.000	287.000
Techo para el saldo de la deuda	28.747.000	28.791.000	28.855.000	28.919.000

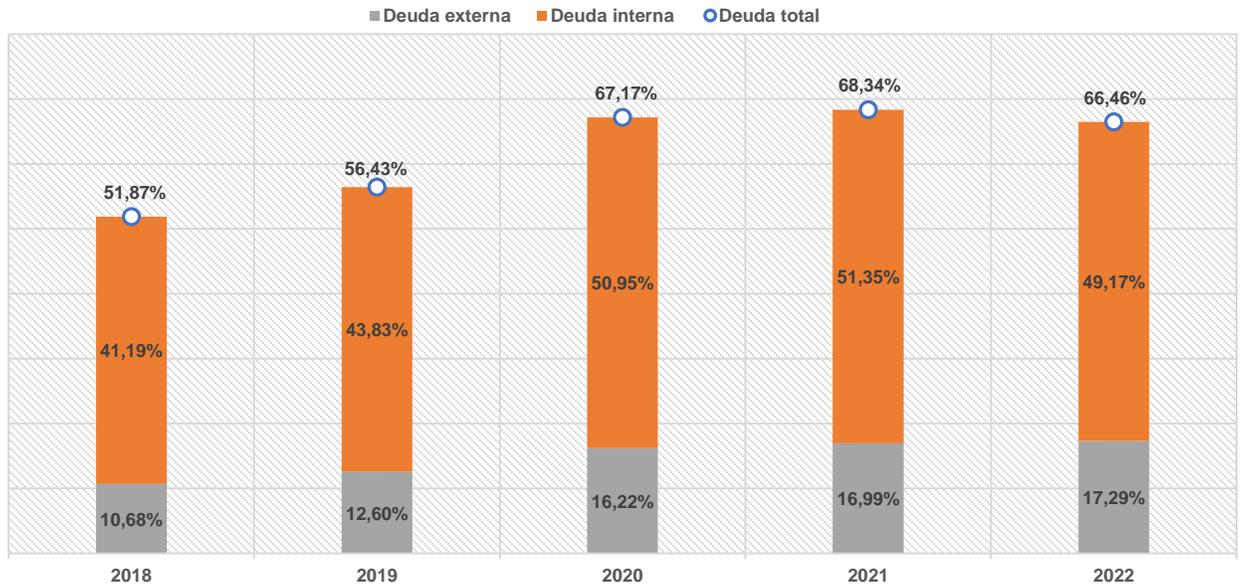
Fuente. FMI, marzo 2022.

Como se indicó en el apartado 2.5 del presente documento, a marzo de 2022 los ingresos alcanzaron ₡1.937.253 millones (4,53% del PIB) y los gastos totales sin intereses ₡1.575.490 millones (3,68% del

PIB), lo que depara un superávit primario de ¢361.762 millones (0,85% del PIB), monto que supera con holgura la meta acordada con el FMI (¢-34.000 millones) por la suma de ¢395.762 millones.

La deuda del Gobierno Central a marzo 2022 ascendió a ¢28.443.392 millones (66,46% del PIB) o US\$42.620 millones (ver gráfico 14). Del total de la deuda, el 73,98% corresponde a deuda interna y el 26,02% restante a deuda externa.

Gráfico 14. Gobierno Central. Deuda total, datos acumulados como % del PIB. A diciembre de los años 2018, 2019, 2020, 2021 y a marzo del 2022.



Fuente. Ministerio de Hacienda.

Al ajustarse el tipo de cambio del dólar establecido en el acuerdo con el FMI, la deuda asciende a ¢28.023.243 millones. Con ello se cumple de manera holgada con otro parámetro acordado con el FMI, que consistía en que el saldo de la deuda no fuese mayor a los ¢28.747.000 millones.

Cuadro 19. Gobierno Central. Comparativo entre los resultados del saldo de la deuda. Cifras en millones de colones y dólares. A marzo 2022.

Millones de colones y dólares				
	Datos Estadísticas Oficiales		Datos Según acuerdo con el FMI	
	Al 31/03/2022		Al 31/03/2022	
	Colones	Dólares	Colones	Dólares
Deuda Interna	21.042.689,60	31.530,77	20.887.887,50	32.498,70
Deuda Externa	7.400.702,38	11.089,35	7.135.355,58	11.101,64
Total Deuda Pública	28.443.391,97	42.620,12	28.023.243,08	43.600,33

Fuente. Ministerio de Hacienda.

4. Cuarta sección

4.1. Proyección de ingresos del escenario pasivo y activo del Gobierno Central para el periodo 2022-2027.

La capacidad recaudatoria de un Estado no solo está en función de su estructura económica, sino también del sistema tributario. En Costa Rica las obligaciones tributarias de los contribuyentes se manifiestan explícitamente en los artículos 18 y 19 de la Constitución Política. En estos artículos se señala la obligación tanto de nacionales como de extranjeros, a contribuir con las obligaciones del Estado. Por su parte, en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios se describen las facultades de la Administración Tributaria, las obligaciones materiales y formales de los contribuyentes, los procedimientos tributarios del sistema sancionador y los derechos de los contribuyentes.

Así, el sistema tributario costarricense se basa en un concepto de renta producto, en un sistema cedular y con criterio de sujeción de la fuente. La renta producto hace referencia a la acción de gravar el producto periódico proveniente de una fuente durable, mediante esta imposición se grava todo lo producido por fuente del impuesto. En relación al sistema de imposición cedular este es un sistema que separa las rentas de trabajo y de capital, gravándolas a distintas tasas (Castillo et al., 2010). En cuanto al criterio de sujeción de territorialidad en la fuente, hace referencia a la soberanía fiscal del Estado sobre las rentas producidas en su territorio (Marin, 2007), sistema bajo el cual se basa el costarricense.

En la estructura tributaria costarricense, los impuestos indirectos¹⁹ son predominantes. Entre 2018 y 2021 la carga tributaria total promedió 14,9% del PIB, de los cuales 49% obedece a la dinámica de los impuestos indirectos, mientras que 38% responden a los impuestos directos. No obstante, a un nivel más detallado, los impuestos a los ingresos y utilidades, al valor agregado y único a los combustibles representan 72% del total de la recaudación.

Sin embargo, en años recientes se aprecia una menor participación de los impuestos indirectos en la carga tributaria total. Este fenómeno estaría asociado a que las actividades más dinámicas tienen una baja correlación con la recaudación de impuestos. La transformación productiva experimentada por Costa Rica desde la década de los noventa ha hecho que el consumo y producción de bienes haya dado un viraje hacia los servicios. Hasta el primer semestre de 2019, la gran mayoría de los servicios se encontraban exonerados del pago del, entonces, impuesto general sobre las ventas (IGV). Entre 1990 y 2019, la base imponible del impuesto tuvo una lenta pero constante erosión, provocando que la recaudación de este impuesto pasara de 5,8% del PIB 4,5% del PIB, una reducción de 1,3 puntos porcentuales.

De igual manera, el sistema tributario costarricense tiene una serie de filtraciones de recursos en forma de evasión fiscal y gasto tributario. De acuerdo a las estimaciones más recientes de la Dirección General de Hacienda (DGH) del Ministerio de Hacienda, a 2016 la

¹⁹ 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).

evasión y elusión fiscal fue 2,70% del PIB en el caso del impuesto sobre la renta para personas jurídicas y 1,90% del PIB para el impuesto general sobre las ventas, ahora impuesto al valor agregado. Por su parte, el gasto tributario, aquellos recursos que la Hacienda Pública deja de percibir por la existencia de tratamientos tributarios preferenciales, se estimó en 2020 en 4,15% del PIB, siendo los principales rubros el impuesto al valor agregado exonerado sobre el consumo local (canasta básica tributaria) con 1,04% del PIB y las exenciones a personas jurídicas (zonas francas, cooperativas, asociaciones solidaristas, entre otros) del impuesto a los ingresos y utilidades por 1,71% del PIB.

Así, la estimación de mediano plazo de los ingresos del Gobierno Central tiene un respaldo teórico que lo sustenta. Las proyecciones de ingresos se realizan a partir de las series macroeconómicas proyectadas por el Banco Central de Costa Rica y de acuerdo a la especificación de la relación de comportamiento descrita en cada ecuación y estimada en Eviews. En general se identifican cuatro tipos de relaciones de comportamiento:

1. **Regresión lineal de la variación de la recaudación impositiva respecto a la variación del agregado macroeconómico correspondiente.** De este modo se obtiene una estimación de la elasticidad impositiva. Además, se suelen incorporar variables *dummy* para corregir las variaciones no explicadas por el modelo.
2. **Proyección de las ratios de ingresos respecto al PIB.** Cuando no se dispone de una variable macroeconómica que aproxime claramente la base de un impuesto o la modelización de elasticidades ofrece resultados poco satisfactorios, se opta por proyectar las ratios respecto al PIB utilizando una modelización autorregresiva de orden 1.
3. **Elasticidad unitaria respecto al PIB.** En el caso de algunas figuras impositivas de menor recaudación se asume que crecen en proporción al PIB.
4. **Promedio histórico.** En el caso de las partidas que tienen un carácter muy poco relacionado con la actividad económica, que la proyección es igual al promedio de los 5 años anteriores.

Para el escenario pasivo propuesto, incluye solamente los rendimientos asociados a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No 9635. El cuadro 20 muestra los rendimientos esperados acumulados, como porcentaje del PIB, durante el periodo 2022 a 2025:

Cuadro 20. Rendimientos acumulados de la Ley 9635, en % del PIB, periodo 2022-2025.

Concepto	2022	2023	2024	2025
Impuesto sobre el valor agregado	0,51 %	0,54 %	0,56 %	0,56%
Efecto IVA por canasta tributaria (viejos productos gravados y nueva CBT)	0,16 %	0,16 %	0,16 %	0,16%
Servicios Transfronterizos en IVA	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05%
Impuesto sobre ingresos y utilidades	0,68 %	0,69 %	0,69 %	0,69%
Efecto Subcapitalización en ISR	0,00 %	0,09 %	0,10 %	0,11%
Efecto colateral IVA	0,10 %	0,10 %	0,10 %	0,10%

Total	1,50 %	1,63%	1,66 %	1,67 %
--------------	------------------	--------------	------------------	------------------

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda.

Nota. Actualizado a Mayo del 2021.

El escenario activo propuesto, incluye los rendimientos asociados a la Ley 9635 y una serie de nuevos ingresos frescos para la Hacienda Pública. En principio, estas medidas permitirán aumentar los recursos, mejorar la progresividad del sistema tributario costarricense, a la vez que se minimiza el impacto de estos sobre los deciles de menor ingreso. A continuación, se da un detalle de cada una de estas medidas, acompañadas del impacto esperado en recaudación de cada una:

- **Implementación de un sistema de renta global.** La propuesta busca unificar en un solo esquema el tratamiento tributario al que actualmente se encuentran sujetas los trabajadores dependientes (asalariados) e independientes (personas físicas con actividad lucrativa). Con esta medida se aumentarían los recursos hacia la Hacienda Pública, mientras que al mismo tiempo se aumentaría la progresividad del sistema tributario y se mejoraría la equidad horizontal y vertical de este.

La fuente principal de los datos a utilizar para la estimación es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) del 2018 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. En primera instancia se procede a determinar la fuente de ingresos para cada tipo de individuo (dependiente e independiente), posteriormente estas se consolidan en una sola base bruta y se expande a su equivalente anual²⁰. Finalmente, se aplican los créditos fiscales de los cuales podría gozar el contribuyente (cónyuge, cantidad de hijos, si estos estudian o no) y posteriormente se deduce el mínimo vital. En caso de que la base imponible estimada fuese igual o menor a cero, el contribuyente no pagaría el impuesto. De lo contrario, el contribuyente contribuiría sobre los excesos de la renta imponible, según lo dispuesto en la escala progresiva propuesta.

- **Eliminación de la no sujeción al impuesto sobre la renta del salario escolar.** Actualmente, el salario escolar no está sujeto a la imposición del impuesto sobre la renta, esta propuesta busca eliminar tal situación. La fuente de información primaria para esta estimación es la Caja Costarricense del Seguro Social, sobre los datos mensuales de planilla, tanto para el sector público como privado. Primeramente, se estima la recaudación aportada por los agentes económicos según las tasas vigentes, para posteriormente anualizar la estimación. Para obtener cuánto sería la recaudación generada al eliminar la no sujeción, se estima el monto correspondiente de pago mensual del impuesto sobre la renta, sin embargo, se debe precisar que la Ley indica que el salario escolar, corresponde al 8,33% (un doceavo) del salario bruto, por lo que esta estimación corresponde solo a 8,33% del total.

²⁰ Los datos de la ENIGH 2018 corresponde solo al mes de junio del 2018, lo que obliga a expandir la información para que la misma sea equivalente a un año calendario. Así, la base identificada debe multiplicarse por doce.

- **Homologación inmediata a las tasas de la renta de capital.** La fuente primaria de información 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 del impuesto de rentas de capital mobiliario) y D162 (Declaración de ganancias y pérdidas de capital). La información declarativa a utilizar corresponde a la del periodo 2020 y la recaudación se obtiene mediante la generación de dos escenarios: (i) se estiman las diferentes bases imponibles de los impuestos según sean las tasas que estos tengan, para posteriormente determinar la recaudación potencial, cuanto estas tengan un tasa del 15% y (ii) de manera similar, en la siguiente etapa se procede a estimar el rendimiento correspondiente al Transitorio I donde se indica el incremento por dos periodos del impuesto a 16,5%, la diferencia entre ambos montos corresponde al rendimiento estimado.
- **Incremento en el impuesto a las remesas (repatriación de capital).** Se utiliza la información de la declaración D103-V2, de las variables 30 a la 39. Según la legislación vigente, las tasas de este impuesto se ubican en un rango entre 5% y 50%. Así, la propuesta busca aumentar en hasta cinco puntos porcentuales cada rubro de este impuesto.
- **Dividendos extraordinarios a las empresas públicas.** La medida busca que las empresas públicas con algún giro de actividad comercial y que generan algún tipo de dividendo posterior al pago de impuestos y cualquier otra carga, destinen parte de esta utilidad y por un periodo de cuatro años, para apoyar en el esfuerzo de reducción fiscal y disminución de la deuda pública. Se espera obtener un equivalente de 0,10% del PIB por año durante el periodo de vigencia de la medida.
- **Transformación del impuesto solidario a las casas de lujo.** A partir del valor fiscal de las propiedades en Costa Rica, se identifican aquellas que tienen un valor superior a ¢133 millones de colones²¹. Para estas propiedades se procede a estimar el monto hipotético a pagar con la nueva escala del impuesto, para posteriormente, una vez determinado el monto total de recaudación, extraer el monto actual pagado a nivel agregado por el impuesto solidario (o de casas de lujo).

El cuadro 21 resume los rendimientos esperados acumulados, como porcentaje del PIB, durante el periodo 2022 a 2027:

²¹ El Ministerio de Hacienda presentó mociones al proyecto para subir dicho monto a 175 millones de colones.

Cuadro 21. Rendimiento de medidas propuestas para el escenario activo, % del PIB.

% del PIB	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ingresos	0.24	0.87	0.79	0.71	0.59	0.59
Renta global		0.35	0.35	0.35	0.35	0.35
Dividendos EPE's	0.05	0.10	0.10	0.10		
Impuesto a las remesas	0.07	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14
Salario escolar		0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
Rentas de capital	0.09	0.18	0.10	0.02	0.00	0.00
<i>Permanente</i>	0.03	0.05	0.04	0.02	0.00	0.00
<i>Temporal</i>	0.07	0.13	0.07			
Impuesto a casas de lujo	0.03	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda y Despacho del ministro

La recuperación de la actividad económica, junto a los rendimientos remanentes de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se traducirán en una mejor recaudación. En el escenario pasivo se esperaría una tasa de crecimiento promedio anual de los ingresos tributarios de 6,8%, lo cual se traduciría en una variación de 0,4 p.p. del PIB entre 2022 y 2027. En el caso del escenario activo, la tasa de crecimiento promedio anual para el mismo periodo de referencia es 7,5%, equivalente a una diferencia de 0,9 p.p. del PIB (ver cuadro 22 y 23).

Cuadro 22. Proyecciones de ingresos en escenario pasivo, miles de millones de colones.

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ingresos totales	6,401	6,932	7,384	7,909	8,485	9,136
Ingresos corrientes	6,394	6,924	7,376	7,900	8,476	9,126
<i>Ingresos tributarios</i>	5,721	6,212	6,640	7,128	7,651	8,245
Impuestos directos	2,492	2,756	2,950	3,201	3,464	3,770
Impuesto a los ingresos y utilidades	2,105	2,332	2,488	2,699	2,919	3,168
Impuesto a la propiedad	352	390	429	470	513	561
Otros impuestos directos	34	34	33	32	32	41
<i>Impuestos indirectos</i>	3,230	3,457	3,690	3,927	4,187	4,475
Impuesto al valor agregado	2,117	2,200	2,391	2,511	2,710	2,869
Impuesto selectivo de consumo	244	270	312	347	395	444
Impuesto único a los combustibles	469	526	483	524	491	524
Otros indirectos	400	461	504	545	591	640
Ingresos no tributarios	134	147	150	164	174	189
Transferencias	40	39	34	28	41	45
Contribuciones sociales	498	525	552	580	610	647
Ingresos de capital	7	8	8	9	9	10

Fuente: Ministerio de Hacienda

Cuadro 23. Proyección de ingresos en escenario activo, miles de millones de colones.

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ingresos totales	6,503	7,384	7,811	8,310	8,837	9,506
Ingresos corrientes	6,496	7,376	7,803	8,301	8,828	9,496
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>5,802</i>	<i>6,619</i>	<i>7,017</i>	<i>7,477</i>	<i>8,003</i>	<i>8,615</i>
Impuestos directos	2,572	3,162	3,327	3,550	3,816	4,140
Impuesto a los ingresos y utilidades	2,174	2,713	2,838	3,019	3,240	3,505
Impuesto a la propiedad	363	415	456	498	544	594
Otros impuestos directos	34	34	33	32	32	41
<i>Impuestos indirectos</i>	<i>3,230</i>	<i>3,457</i>	<i>3,690</i>	<i>3,927</i>	<i>4,187</i>	<i>4,475</i>
Impuesto al valor agregado	2,117	2,200	2,391	2,511	2,710	2,869
Impuesto selectivo de consumo	244	270	312	347	395	444
Impuesto único a los combustibles	469	526	483	524	491	524
Otros indirectos	400	461	504	545	591	640
Ingresos no tributarios	134	147	150	164	174	189
Transferencias	61	86	84	81	41	45
Contribuciones sociales	498	525	552	580	610	647
Ingresos de capital	7	8	8	9	9	10

Fuente: Ministerio de Hacienda

4.2. Proyección de gastos y balances del escenario pasivo y activo.

Entre 2008 y 2021 el gasto total del Gobierno Central experimentó un significativo crecimiento. El origen de esta situación data de la crisis financiera del 2009 cuando, a fin de mitigar los efectos de la crisis internacional, se realizaron una serie de políticas contra-cíclicas y permanentes de expansión del gasto corriente. Las autoridades de ese entonces apostaron por incrementar el gasto de los rubros más rígidos del Presupuesto Nacional. En el caso de las remuneraciones, su incremento entre 2008 y 2021 fue 1,3 p.p. del PIB, variación que estuvo relacionado con un aumento de la planilla estatal e incrementos salariales²². En cuanto a las transferencias corrientes, dirigidas principalmente a programas sociales, mostraron un incremento de 2,0 p.p. del PIB. Así, producto del crecimiento del gasto y del estancamiento de los ingresos tributarios, el mayor déficit primario, inevitablemente se tradujo en un aumento de la deuda pública y del pago de intereses. Durante el periodo de referencia, los dos anteriores rubros mostraron un crecimiento de casi 40 p.p. y 2,7 p.p., respectivamente.

La tendencia alcista de la deuda ha provocado que, casi la mitad del presupuesto sea dedicado al pago del servicio de la deuda. En el Presupuesto Ordinario de la República 2022, 44% del presupuesto total está destinado al pago de amortizaciones e intereses y otros activos financieros, mientras que rubros como transferencias corrientes y remuneraciones, representaron 24,6% y 23,9% del total. En el caso de la adquisición de bienes y servicios y gasto de capital, estas representaron apenas 8,0% del presupuesto del Gobierno Central para 2022.

Por mucho tiempo, prácticas ajenas a una correcta gobernabilidad fiscal, impidieron realizar un mejor control del gasto público. Por ejemplo, la creación de gasto sin contenido

²² Política del percentil 50, mediante la cual se equiparó el salario de los funcionarios del Gobierno Central con el percentil 50 del Sector Público No Financiero.

presupuestario o fuentes de ingresos asociadas, gastos amarrados al comportamiento de ciertos ingresos tributarios o la dinámica de variables macroeconómicas, obligaciones virtualmente ineludibles, restaban capacidad a las autoridades hacendarias para realizar política fiscal eficiente. Con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se generaron una serie de cambios normativos que ayudaron a mejorar el control y seguimiento del gasto público. Entre los principales cambios que se dieron estaban la creación de la regla fiscal (techo al crecimiento del gasto), una mayor discrecionalidad en el uso de recursos, la derogación de una serie de destinos específicos y una serie de nuevos lineamientos en materia salarial.

Las proyecciones de gasto se realizan a partir de las series macroeconómicas proyectadas por el Banco Central de Costa Rica y de acuerdo a la especificación de la relación de comportamiento descrita en cada ecuación y estimada en Eviews. En general se identifican cuatro tipos de relaciones de comportamiento:

1. **Proyección de los ratios de gasto respecto al PIB.** En el caso de los gastos resulta más difícil que en los ingresos identificar una variable macroeconómica que aproxime claramente su evolución. Por ejemplo, esta relación de comportamiento se utiliza para algunas de las principales partidas de gasto en transferencias.
2. **Proyección basada en la descomposición de precios y cantidades.** La evolución de las partidas de gasto responde a la evolución conjunta del coste unitario de compra o provisión y el volumen adquirido o provisto. Para las partidas de gasto en sueldos y salarios la proyección se basa en ese enfoque.
3. **Promedio histórico de la ratio respecto al PIB.** En el caso de las partidas que están poco relacionado con la actividad económica, se asume que la ratio de gasto respecto al PIB en cada año de proyección es igual al promedio de los cinco años anteriores.

El escenario pasivo como activo cumplen con la regla fiscal establecida en el Título IV de Responsabilidad Fiscal de la Ley 9635. Los escenarios que se presentan cumplen a plenitud con la tasa de crecimiento permitida al gasto total para el periodo 2022-2027, la diferencia estriba en la composición del gasto, específicamente en el rubro de pagos de intereses y transferencias corrientes. En el caso del escenario pasivo al presentar mayor pago de intereses, para lograr el cumplimiento de la regla fiscal la variable ajuste son las transferencias corrientes. Por su parte, en el escenario activo como se presentan menor pago de intereses en comparación con el pasivo, esto permite un mayor incremento del rubro de transferencias corrientes.

La proyección del gasto, tanto en el escenario pasivo como activo, muestran una tendencia a la baja como porcentaje del PIB. Lo anterior es resultado de la aplicación de la regla fiscal. Aunque el gasto total es el mismo en ambos escenarios, dado que la regla fiscal se aplica sobre el gasto total en virtud de que la deuda proyectada es superior al 60% del PIB, la composición de esta difiere un poco. El escenario activo presenta una mejor tendencia del balance primario, la cual se traduce en menores necesidades de financiamiento y, por tanto, en menor nivel de la deuda respecto al escenario pasivo, lo anterior se traduce en un menor pago de intereses que se puede redireccionar, por ejemplo, a transferencias corrientes.

Adicionalmente, se cumplen una serie de supuestos adicionales en cuanto al cumplimiento de medidas y de acceso a financiamiento. Se asume el cumplimiento de las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo 42798-H y sus reformas, la sustitución de financiamiento interno por externo por medio de créditos de apoyo presupuestario con organismos internacionales y la emisión de títulos en los mercados internacionales. Para el caso de ambos escenarios, se supone que el gasto de capital converge al 2% del PIB hacia 2025.

El gasto del Gobierno Central como porcentaje del PIB pasaría de 19,2% a 16,9% entre 2022 y 2027. Particularmente, en el escenario activo (ver cuadro 24) el pago de intereses pasaría de 5,1% a 3,9% en el mismo periodo de referencia, derivando en una tendencia decreciente del déficit primario y financiero, aunque más rápida en el escenario activo (ver gráficos 24y 25).

Cuadro 24. Gobierno Central. Proyección del gasto en escenario pasivo, miles de millones de colones.

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Gasto total	8,290	8,576	8,916	9,240	9,727	10,185
Gasto corriente	7,576	7,774	8,036	8,285	8,680	9,035
Remuneraciones	2,637	2,650	2,663	2,677	2,690	2,704
Transferencias corrientes	2,396	2,534	2,689	2,748	2,955	3,186
Pago de intereses	2,217	2,234	2,296	2,441	2,546	2,622
Bienes y servicios	327	356	387	420	489	523
Gasto de capital	714	802	880	956	1,047	1,151

Fuente: Ministerio de Hacienda

Cuadro 25. Gobierno Central. Proyección del gasto en escenario activo, miles de millones de colones.

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Gasto total	8,290	8,576	8,916	9,240	9,727	10,185
Gasto corriente	7,576	7,774	8,036	8,285	8,680	9,035
Remuneraciones	2,637	2,650	2,663	2,677	2,690	2,704
Transferencias corrientes	2,399	2,569	2,774	2,891	3,153	3,434
Pago de intereses	2,213	2,199	2,211	2,298	2,348	2,374
Bienes y servicios	327	356	387	420	489	523
Gasto de capital	714	802	880	956	1,047	1,151

Fuente: Ministerio de Hacienda

En ambos escenarios, pasivo y activo, se aprecia una mejora del balance primario y financiero, aunque más acelerada en el segundo escenario. Se aprecia que, de mantenerse las condiciones macroeconómicas actuales, el balance primario estaría alcanzando un superávit primario superior a 1% del PIB en 2023 (ver gráficos 15 y 16).

Gráfico 15. Gobierno Central. Balance primario y financiero en escenario pasivo, % del PIB.

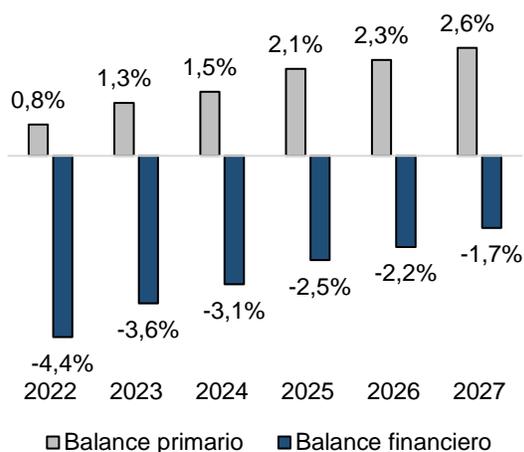
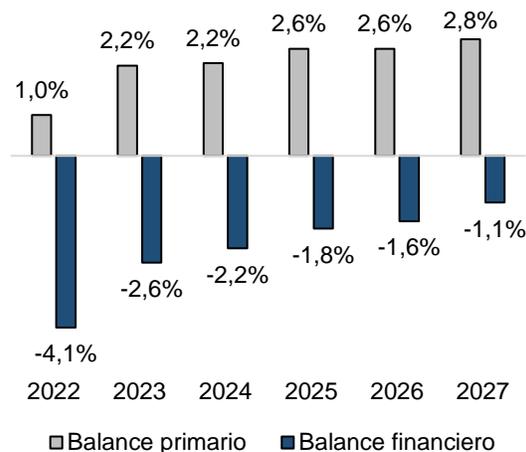


Gráfico 16. Gobierno Central. Balance primario y financiero en escenario activo, % del PIB.



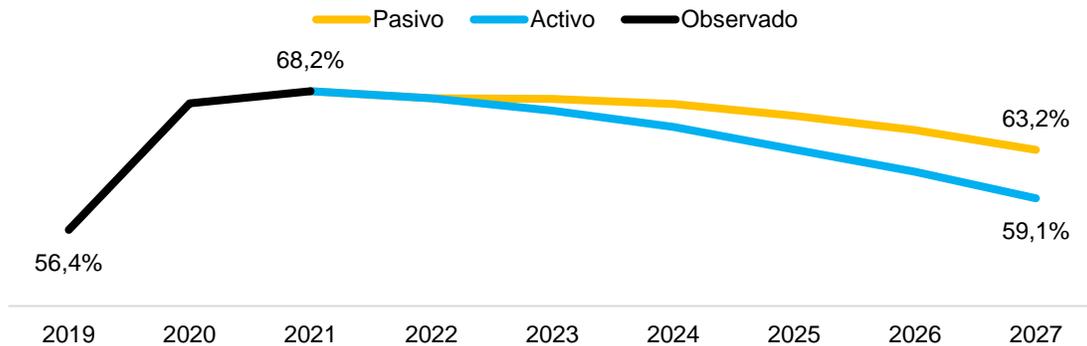
Fuente: Ministerio de Hacienda

4.3. Deuda y fuentes de financiamiento del escenario pasivo y activo.

En el caso de la deuda el escenario activo como pasivo parten de los siguientes supuestos: 1) emisión de eurobonos en los mercados internacionales, 2) ingreso de los créditos de apoyo presupuestario programados con los distintos organismos internacionales, 3) los resultados primarios que arroja cada escenario y 4) la proyección de crecimiento que visualiza el Banco Central de Costa Rica. La diferencia entre ambos escenarios estriba en el resultado del balance primario, lo cual influye en los supuestos que se asumen en la proyección de la tasa implícita de la deuda del Gobierno Central.

Las proyecciones de deuda para ambos escenarios señalan que la deuda como porcentaje del PIB tendría un punto máximo en 2022. Para el caso del escenario pasivo, la deuda alcanzaría 67,6% del PIB, mismo año en que se registraría un balance primario positivo de 0,8% del PIB. Posterior a este punto, la deuda empezaría a tener una tendencia decreciente hasta alcanzar 63,2% del PIB en 2027. El escenario activo mostraría un comportamiento similar, aunque un tanto más acelerado. En caso de materializarse las medidas de ingresos el balance primario a 2022 sería de 1,0% del PIB, lo cual se traduciría en una deuda del 67,6% del PIB, iniciando así una tendencia decreciente hasta alcanzar 59,1% del PIB en 2027, 4,1 p.p. menos con respecto al escenario pasivo (ver gráfico 17).

Gráfico 17. Gobierno Central. Proyección de la deuda para los escenarios pasivo y activo, % del PIB.



Fuente: Ministerio de Hacienda

En cuanto a las necesidades de financiamiento estas se estiman en 9,8% del PIB para el cierre de 2022 para el escenario pasivo y de 9,6% del PIB para el activo. Las proyecciones del escenario pasivo sugieren una disminución de las necesidades de financiamiento de 3,1 p.p. del PIB entre 2022 y 2027, periodo en el cual las mismas llegarían a 6,8% del PIB. Para el escenario activo, estas alcanzarían 6,0% del PIB al final del periodo bajo análisis (ver cuadro 25).

Cuadro 26. Proyección de necesidades brutas de financiamiento para escenarios pasivo y activo, % del PIB.

Escenario pasivo	2022	2023	2024	2025	2026	2027
I. Total Necesidades de Financiamiento (A+B+C)	9,8%	10,1%	9,6%	9,0%	8,5%	6,8%
A. Déficit del Gobierno Central	4,4%	3,6%	3,1%	2,5%	2,2%	1,7%
B. Amortización Total	5,4%	6,5%	6,5%	6,5%	6,3%	5,1%
C. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
II. Fuentes de Financiamiento(A+B+C)	9,8%	10,1%	9,6%	9,0%	8,5%	6,8%
A. Deuda Doméstica	4,6%	4,8%	6,8%	6,3%	6,2%	4,8%
i. Títulos Valores	4,6%	4,8%	6,8%	6,3%	6,2%	4,8%
ii. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
B. Deuda Externa	5,2%	5,3%	2,8%	2,7%	2,3%	2,1%
i. Títulos Valores	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%
ii. Multilateral, Bilateral, y Otros	3,7%	3,8%	1,4%	1,4%	1,1%	0,9%
C. Uso de activos y otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Escenario activo	2022	2023	2024	2025	2026	2027
I. Total Necesidades de Financiamiento (A+B+C)	9,6%	9,1%	8,7%	8,2%	7,7%	6,0%
A. Déficit del Gobierno Central	4,1%	2,6%	2,2%	1,8%	1,6%	1,1%
B. Amortización Total	5,5%	6,5%	6,5%	6,4%	6,2%	4,9%
C. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
II. Fuentes de Financiamiento(A+B+C)	9,6%	9,1%	8,7%	8,2%	7,7%	6,0%
A. Deuda Doméstica	4,4%	3,8%	5,9%	5,5%	5,4%	3,9%
i. Títulos Valores	4,4%	3,8%	5,9%	5,5%	5,4%	3,9%
ii. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
B. Deuda Externa	5,2%	5,3%	2,8%	2,7%	2,3%	2,1%
i. Títulos Valores	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%
ii. Multilateral, Bilateral, y Otros	3,7%	3,8%	1,4%	1,4%	1,1%	0,9%
C. Uso de activos y otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

4.4. Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central.

Durante la última década la deuda se ha experimentado un importante crecimiento. Esta tendencia se desaceleró en 2021 en parte gracias a las medidas implementadas contra el COVID-19, la recuperación de las finanzas públicas y la economía nacional e internacional. Luego de la crisis financiera del 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. Entre 2020 y 2021 la deuda creció 11 p.p. del PIB y 1 p.p. del PIB respectivamente, provocando que la deuda llegase en 2021 a 68,2% del PIB. Al desagregar la deuda de 2021, el componente interno representó 51% del PIB, mientras los préstamos multilaterales representaron 7% del PIB, los eurobonos 9% del PIB. Como se observa en el cuadro 27, en el perfil de la deuda del Gobierno Central a diciembre del

Cuadro 27. Gobierno Central. Perfil de la deuda a diciembre del 2021, % del total.

Componente	%
Plazo	
Menos de 1 año	8.9%
De 1 año a 5 años	39.4%
Más de 5 años	51.7%
Tasa de Interés	
Fija	70.4%
Variable	24.7%
Indexada	4.9%
Cambiario	
Colones	62.8%
Dólares	37.2%
Composición	
Interna	76.0%
Externa	24.0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

2021, 76% corresponde a deuda interna, 74% está a tasa fija, 63% se concentra en colones y 52% tiene un plazo mayor a cinco años.

El análisis de sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central incluye, a partir del 2021, a los órganos desconcentrados. Esto como consecuencia de la aplicación de la Ley 9524. El escenario de proyección plantea un crecimiento económico cercano al 3,8% para los siguientes años, luego de una aceleración superior al 7,8% en 2021, el crecimiento converge hacia el crecimiento potencial que se mantiene cerca del 3,5% del PIB. Se espera que a pesar del crecimiento nominal superior a 3,5% del PIB, con una recuperación de la demanda podría generar incrementos adicionales a pesar de los movimientos en los precios de importación, la inflación esté cerca del límite superior del rango objetivo del BCCR en el corto plazo, antes de converger gradualmente al punto medio a medida que se da la recuperación.

En 2021 hubo una serie resultados fiscales positivos que ayudaron a mejorar la dinámica de los resultados primarios. Lo anterior, impulsado por el cumplimiento de la regla fiscal, la recuperación de la economía a nivel nacional e internacional, especialmente la demanda interna, más la entrada en vigor de algunos ingresos temporales y algunos remanentes de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas. Finalmente, el pago de intereses se mantiene al alza resultado del incremento de la deuda, situación que podría agravarse por la influencia de las tasas de interés internacionales sobre las locales.

Supuestos macroeconómicos

A continuación, se muestran los principales supuestos macroeconómicos utilizados para la modelación de la deuda en el escenario pasivo. Estas proyecciones y revisiones del BCCR a abril del 2022. Estos mantienen consistencia con los ejercicios realizados por el equipo técnico de Hacienda.

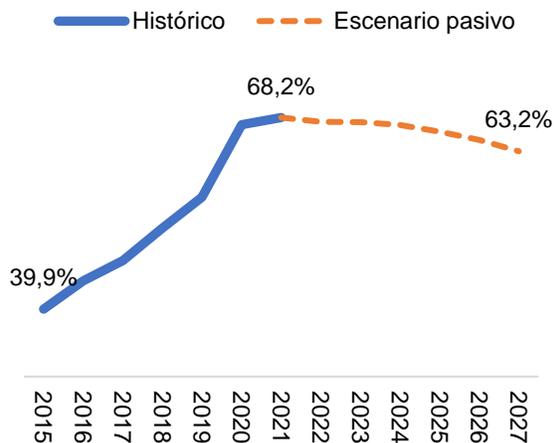
Cuadro 28. Indicadores macroeconómicos periodo 2022-2027.

Indicador	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Inflación	5.72%	3.97%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%
Crecimiento real	3.36%	4.05%	4.00%	3.92%	3.72%	3.80%
Crecimiento nominal	9.08%	8.02%	7.00%	6.92%	6.72%	6.80%
Tasa implícita	7.84%	7.22%	7.00%	7.01%	6.94%	6.84%

Fuente: Ministerios de Hacienda y con supuestos macroeconómicos suministrados por el Banco Central de Costa Rica al 8 de abril del 2022.

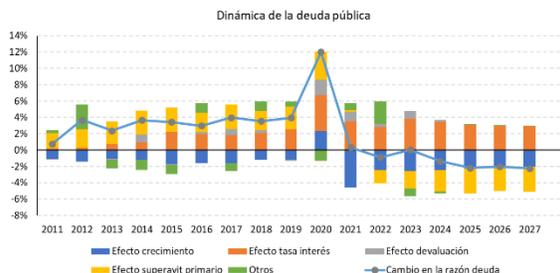
La eventual implementación de la agenda complementaria acordada con el FMI permitirá aplanar la tendencia creciente de la deuda-PIB, a partir del periodo 2023-2024. Los principales efectos que contribuyen a la mejoría de la senda de la deuda son: resultado primario, el cual se mantiene positivo a partir del 2022, el crecimiento de la economía que presenta un rebote significativo para 2021 y se mantiene en, promedio, superior al 3,5% durante el periodo de estudio. En el gráfico siguiente, se observa la descomposición del crecimiento de la deuda pública para cada uno de estos componentes (ver gráficos 18 y 19).

Gráfico 18. Gobierno Central. Proyección de la deuda en el escenario pasivo, % del PIB.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

Gráfico 19. Gobierno Central. Dinámica de la deuda.



El crecimiento económico y el resultado primario son las dos variables de mayor impacto para detener y reducir la tendencia alcista de la deuda. En el caso del crecimiento de la economía, la revisión del BCCR en su Informe de Política Monetaria de enero 2022 para los siguientes periodos, es mejor a las previsiones presentadas a finales del 2021, no solo por un componente interno, sino también por una mayor recuperación en los mercados internacionales, particularmente Estados Unidos principal socio comercial del país, esto a pesar de la incertidumbre que se presenta por el incremento en los precios de los hidrocarburos y la presión sobre la inflación a nivel global. Por otra parte, 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.

5. Quinta sección

5.1. Caracterización y proyecciones fiscales del Sector Público No Financiero.

5.1.1. ¿Qué se entiende por Sector Público No Financiero?

El clasificador institucional del Sector Público vigente en Costa Rica agrupa los entes y órganos que conforman las instituciones de dicho Sector. Lo anterior, basándose en criterios de naturaleza económica, competencia en la administración de los recursos públicos y político-administrativo.

El Sector Público Costarricense, se divide en dos sectores mutuamente excluyentes: el Sector Público no Financiero y el Sector Público Financiero. El Sector Público No Financiero (SPNF), se encuentra conformado por las instituciones que realizan funciones económicas de gobierno como son la provisión de bienes y servicios fuera de mercado, además de las empresas

que realizan las actividades comerciales y productivas pertenecientes al gobierno o controladas por éste. De igual manera, el SPNF se divide en dos subsectores: (i) Gobierno General y (ii) Empresas Públicas no Financieras, tal y como se muestra a continuación:

Ilustración 2. Estructura del Sector Público No Financiero, según clasificador institucional.



Fuente: Elaborado con base en el Clasificador Institucional del Sector Público de Costa Rica.

El Gobierno General abarca lo que se denomina Gobierno de la República (Gobierno Central y los Órganos Desconcentrados), las Instituciones Descentralizadas no empresariales y los Gobiernos Locales.

A su vez, el Gobierno Central, aglutina la Presidencia de la República, 18 Ministerios, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República (CGR), la Defensoría de los Habitantes de la República, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y algunos títulos presupuestarios que no corresponden a instituciones (Servicio de la Deuda Pública, Regímenes de Pensiones, Obras Específicas). Sus ingresos y gastos provienen directamente del Presupuesto Nacional de la República, el cual a partir del periodo 2021, abarca también a los Órganos Desconcentrados, en aplicación de la Ley N°9524 “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central”.

En lo que respecta a las Instituciones Descentralizadas No Empresariales, el clasificador las define como “...instituciones ... que realizan función de gobierno en el ámbito nacional, a quienes les ha sido asignada una competencia específica en la satisfacción de un fin público determinado. Además, presentan cierto grado de autonomía administrativa, política y organizativa, pero están sujetas a la tutela administrativa del Estado...”. Este grupo está constituido por 42 instituciones, 30 colegios profesionales, la Federación de Colegios Profesionales Universitarios, 2 entes adscritos, 756 Juntas Administrativas de instituciones educativas y 3.811 Juntas de Educación de las cuales 63 se encuentran inactivas.

En lo referente a los denominados Gobiernos Locales, se definen como entes autónomos con jurisdicción territorial que se encargan de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón. Abarca 82 municipalidades, 81 Comités Cantonales de Deportes y Recreación, y otros 15 entes relacionados con los Gobiernos Locales tales como federaciones, ligas, uniones de municipalidades, juntas administrativas de cementerios y similares.

Por último, las Empresas Públicas No Financieras son las que “...desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio... Se divide en Empresas Públicas no Financieras Nacionales y Empresas Públicas no Financieras Municipales.” De acuerdo con el clasificador existen 17 empresas públicas no financieras nacionales y 4 municipales.

5.1.2. Datos consolidados de las cifras fiscales del SPNF.

Para la descripción del sector y elaboración de las proyecciones fiscales del SPNF 2022-2027, se parten de las cifras históricas consolidadas de Ingresos y Gastos y Financiamiento de las entidades del Sector Público No Financiero Costarricense, mismas que toman como referencia el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (1986), que se fundamenta en la eliminación de las transferencias corrientes y de capital de ingreso y gasto que se otorgan entre las entidades participantes. El FMI define este proceso de elaboración y publicación de cifras como (1986): “[...] Un proceso mediante el cual se eliminan las transacciones entre las unidades en el ámbito del gobierno que se trata de medir [...]”²³.

La consolidación se realiza seleccionando todos los grupos en conjunto, o bien cada uno de los grupos por separado.

Los aspectos que se consideran en la consolidación institucional son los siguientes:

- Se eliminan las transferencias corrientes y de capital identificando la diferencia entre lo que indica la institución que recibe y lo que muestra la que otorga; eliminándose el mismo monto en ingreso y en gasto. La diferencia debe colocarse en una cuenta denominada ajuste de transferencias. De tal forma que el monto de déficit o superávit (diferencia entre ingresos y gastos totales) no se altere.
- Para el caso de las consolidaciones en que intervienen los grupos de Empresas Públicas no Financieras, se calcula el superávit o déficit de operación, el cual viene dado por la siguiente fórmula:

²³ Ministerio de Hacienda. 2020. Consolidación de Cifras de Ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público 2022. Unidad de Análisis y Seguimiento Fiscal, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Ilustración 3. Cálculo resultados de operación de los grupos institucionales para empresas públicas. Cálculo superávit/déficit de operación.



Fuente. Consolidación de Cifras del Sector Público 2020.

- En los ingresos tributarios se realiza la rebaja de las contribuciones que han otorgado las entidades públicas a la CCSS, INA, FODESAF y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC); lo anterior para las consolidaciones por grupo o entre grupos donde están incluidas estas entidades.
- Se consolida a nivel inter o intra institucional; por ejemplo, los ingresos y gastos consolidados de un grupo institucional en particular, difiere del resultado de consolidar todos los grupos institucionales a su vez.

Las cifras fiscales consolidadas históricas del SPNF se obtienen del Sistema de Consolidación de Cifras del Sector Público Costarricense (SICCNET), el mismo es un sistema informático que contiene información sobre empleo, inversiones financieras, conciliaciones bancarias y flujo de caja de las entidades públicas, que permite disponer de estadísticas oportunas y confiables. Además, dichos datos son relevantes para la toma de decisiones por parte de las diferentes autoridades en el ámbito fiscal de la economía costarricense.

5.1.3. Breve caracterización del sector

Los ingresos totales consolidados del Sector Público No Financiero del periodo 2006-2020, representaron en promedio 25% del PIB (ver gráfico 20). El 56,1% de los ingresos corresponde al rubro tributarios, el cual está conformado por impuestos directos (renta, propiedad y otros) e indirectos (impuesto sobre bienes y servicios, comercio internacional y otros). El segundo rubro más importante es el que corresponde a las contribuciones sociales mismo que ha tenido un peso promedio en el total de ingresos de 27,2%. La crisis por el virus SARS-CoV-2, generó una caída de los ingresos en el 2020 de 0,8 p.p. del PIB en comparación con el 2019, dicha caída fue explicada por la reducción de los tributarios en 1,0 p.p. (ver cuadro 29).

Gráfico 20. SPNF. Ingresos totales consolidados, datos en % del PIB. Periodo 2006-2020.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

De conformidad con la información disponible, en 2020 el ingreso total del SPNF fue **€8.969.026,6 millones, equivalente a 24,7% del PIB**. Respecto a la participación relativa 51% del ingreso total correspondió al Gobierno Central, seguido por la Instituciones Descentralizadas no Empresariales con 33% (ver gráfico 21).

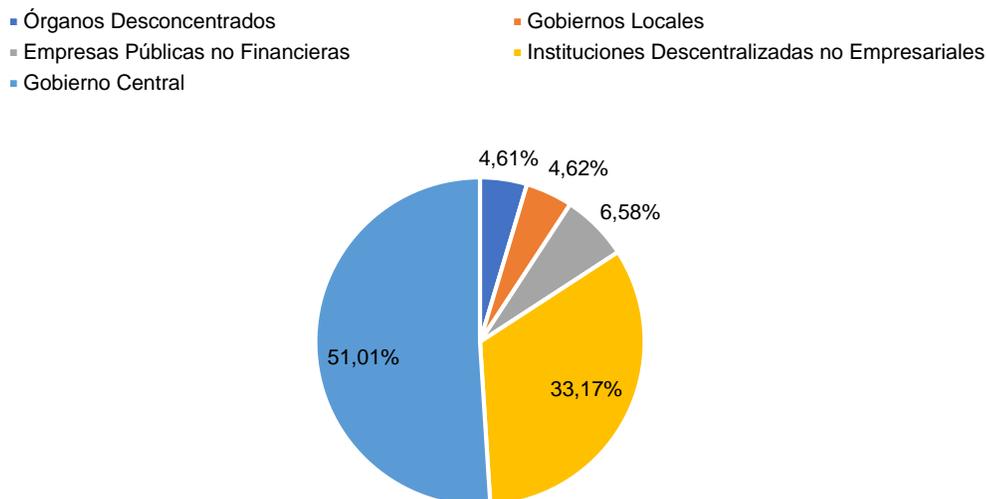
Cuadro 29. SPNF. Ingresos totales consolidados, datos en % del PIB. Periodo 2006-2020.

Rubros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
INGRESOS TOTALES	25,6	26,1	26,0	24,8	24,5	25,0	24,8	24,7	25,2	24,9	25,4	24,8	25,2	25,5	24,7
Ingresos Corrientes	25,6	26,1	26,1	24,7	24,4	25,0	24,7	24,8	25,1	24,9	25,5	24,8	24,9	25,3	24,4
Tributarios	14,5	15,5	15,8	13,8	13,5	13,8	13,7	14,1	13,7	14,0	14,2	14,0	13,9	14,1	13,0
Directos	4,3	4,7	5,2	4,8	4,8	4,8	4,8	5,2	5,1	5,3	5,6	5,8	5,9	6,1	5,6
Impuesto a la Renta	3,4	3,8	4,3	3,9	3,8	3,8	3,8	4,0	3,9	4,1	4,4	4,6	4,7	4,9	4,6
Impuesto a la Propiedad	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,9
Otros Impuestos Directos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Indirectos	10,3	10,8	10,6	9,0	8,8	9,0	8,9	8,9	8,6	8,6	8,6	8,2	7,98	7,95	7,46
Impuesto sobre Bienes y Servicios	9,0	9,5	9,4	8,0	7,8	8,0	7,9	7,9	7,6	7,7	7,6	7,3	7,1	7,2	6,9
Impuesto sobre Comercio Internacional	1,2	1,2	1,2	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,5
Otros Impuestos Indirectos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
No Tributarios	2,6	2,1	1,9	1,9	1,9	2,4	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,3	2,4	2,3
Venta de Bienes y Servicios	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Renta de Factores	1,5	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8	1,0	0,9	1,1
Otros no Tributarios	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,7	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4
Transferencias Corrientes	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,3	0,0
Superávit de Operación1/	2,4	2,3	2,0	2,5	2,4	1,9	2,1	1,8	2,5	1,9	1,8	1,6	1,3	1,3	1,6
Contribuciones a la Seguridad Social	6,0	6,1	6,3	6,5	6,6	6,8	6,8	6,9	6,9	6,9	7,3	7,0	7,3	7,3	7,5
Ingresos de Capital	-0,0	-0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,0	0,3	0,2	0,2

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Nota. 1/ Se calcula el resultado de operación que se obtiene de tomar los ingresos corrientes y restarle las partidas correspondientes a los salarios, compra de bienes y servicios, intereses y transferencias corrientes; con el fin de poder generar una aproximación de lo que serían las utilidades o pérdidas que se reflejan en los estados financieros.

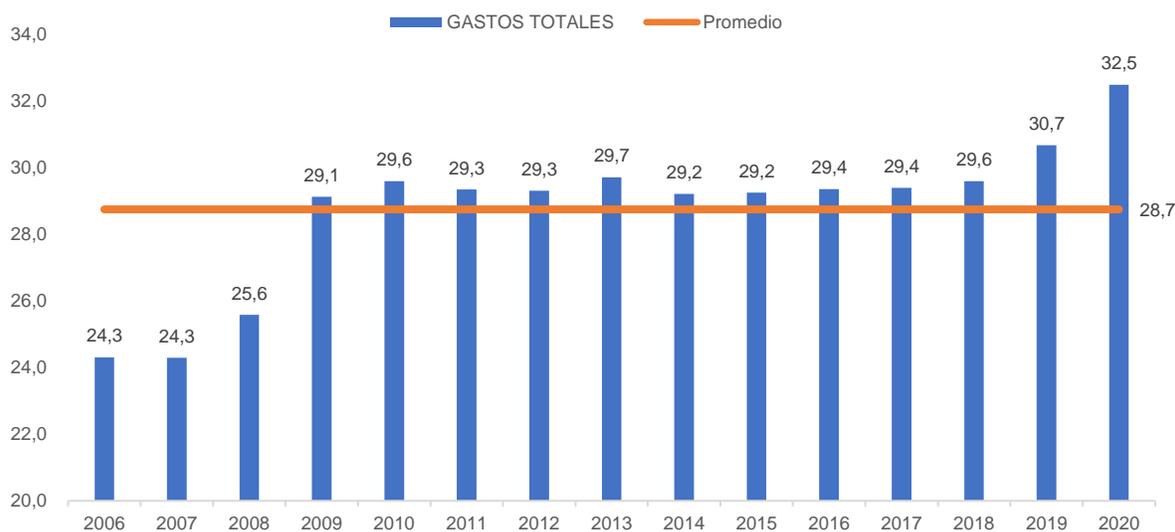
Gráfico 21. SPNF. Participación relativa en el ingreso total, según grupo de entidades, datos en porcentajes. Año 2020.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Los gastos totales consolidados del Sector Público No Financiero del periodo 2006-2020, representaron en promedio un 29% del PIB (ver gráfico 22). El 84,4% promedio de los gastos corresponden al rubro de corrientes, el cual está conformado por remuneraciones, adquisición de bienes y servicios, intereses y transferencias corrientes. Y el segundo rubro corresponde al gasto de capital, mismo que ha tenido un peso promedio en el total de gasto de 15,6%. La crisis por el virus SARS-CoV-2, contribuyó al aumento de los gastos en el 2020 por 1,8 p. p del PIB en comparación con el 2019, dicho incremento fue explicado en un 90% por el pago de intereses y transferencias corrientes (ver cuadro 29).

Gráfico 22. SPNF. Gastos totales consolidados, datos en % del PIB. Periodo 2006-2020.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Cuadro 30. SPNF. Gastos totales consolidados, datos en % del PIB. Periodo 2006-2020.

Rubros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GASTO TOTAL	24,3	24,3	25,6	29,1	29,6	29,3	29,3	29,7	29,2	29,2	29,4	29,4	29,6	30,7	32,5
Gastos Corrientes	20,8	20,3	20,4	23,0	24,0	24,4	24,0	25,2	24,8	25,2	25,2	25,2	26,0	26,7	29,2
Sueldos y Salarios	8,5	8,3	8,8	10,4	11,3	11,4	11,2	11,5	11,2	11,2	10,9	10,7	10,8	10,6	11,3
Contribuciones a la Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Compra de Bienes y Servicios	2,6	2,8	3,0	3,1	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2	3,3
Intereses	3,8	3,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,5	2,5	2,7	2,8	3,0	3,5	4,1	4,7
Transferencias corrientes	5,9	6,1	6,4	7,3	7,6	7,6	7,6	8,1	8,0	8,1	8,3	8,3	8,5	8,7	9,7
Déficit de Operación ^{1/}	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto de Capital	3,5	4,0	5,1	6,1	5,6	4,9	5,3	4,5	4,4	4,0	4,2	4,2	3,5	3,9	3,3
Inversiones de capital	2,9	3,4	4,4	5,4	4,6	4,4	4,0	3,8	3,7	3,2	3,4	3,3	2,7	2,9	2,7
Transferencias de capital	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	0,6	1,3	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	1,0	0,7

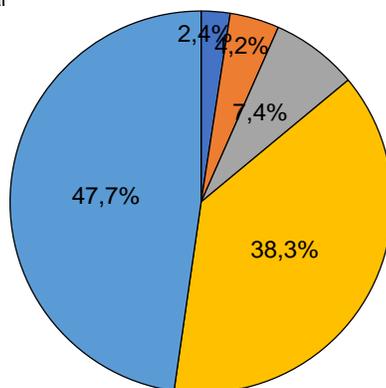
Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Nota. 1/ Se calcula el resultado de operación que se obtiene de tomar los ingresos corrientes y restarle las partidas correspondientes a los salarios, compra de bienes y servicios, intereses y transferencias corrientes; con el fin de poder generar una aproximación de lo que serían las utilidades o pérdidas que se reflejan en los estados financieros.

De conformidad con la información disponible, en 2020 el gasto total del SPNF fue ¢11.807.758,8 millones, equivalente a 32,5% del PIB. Respecto a la participación relativa 48% del gasto total correspondió al Gobierno Central, seguido por la Instituciones Descentralizadas no Empresariales con 38% (ver gráfico 23).

Gráfico 23. Participación relativa en el gasto total, según grupos de entidades que conforman el Sector Público No Financiero, año 2022, datos en porcentajes.

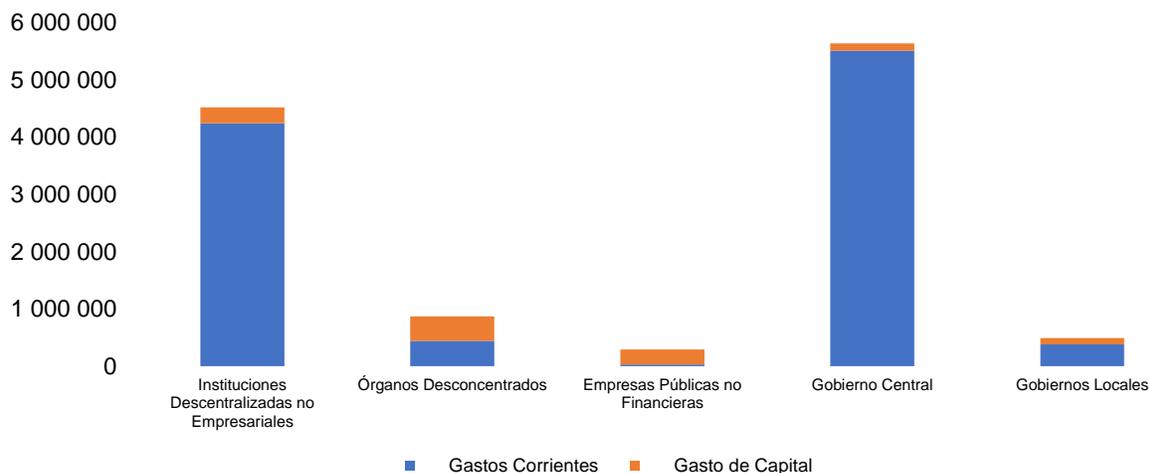
- Empresas públicas no financieras
- Gobiernos locales
- Órganos desconcentrados
- Instituciones descentralizadas no empresariales
- Gobierno Central



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

La mayor parte de los recursos del Gobierno Central y las Instituciones descentralizadas se destinan a gasto corriente. Por su parte, los datos de los órganos desconcentrados muestran una mayor proporción de gasto de capital, lo que se explicaría básicamente por la inversión en obras de infraestructura de los órganos desconcentrados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (principalmente el Consejo Nacional de Vialidad), similar los gobiernos locales por la inversión en la red vial cantonal y obras urbanas. De igual manera, las empresas públicas reflejan mayor gasto de capital en relación al gasto corriente (ver gráfico 21).

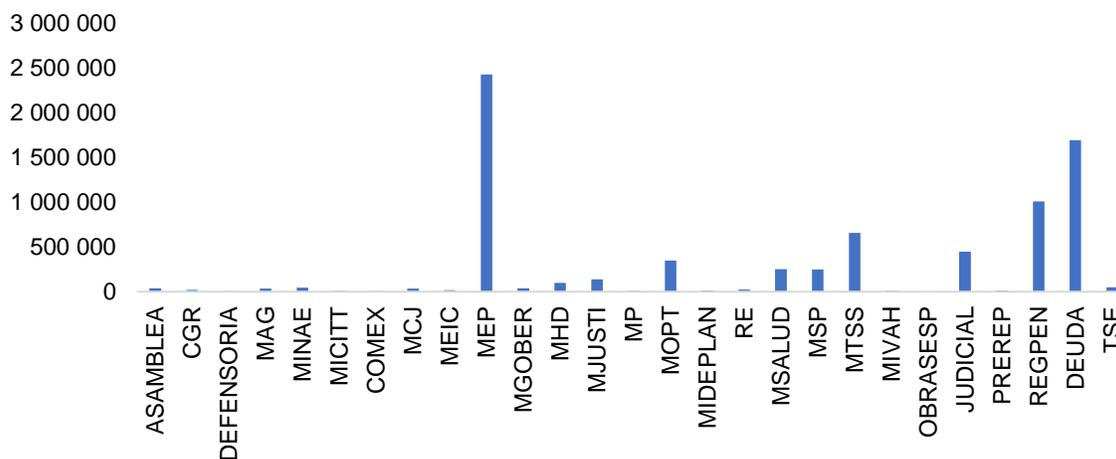
Gráfico 24. SPNF. Gasto total, por grupo de instituciones, según clasificación económica, datos en millones de colones. Año 2020.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

La mayor parte del gasto total del Gobierno Central la concentran el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Servicio de la Deuda y Regímenes de Pensiones (ver gráfico 25).

Gráfico 25. Gobierno Central. Participación en el gasto total, por institución y otros títulos presupuestarios, datos en millones de colones.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Dentro de las instituciones descentralizadas la Caja Costarricense del Seguro Social guarda un peso significativo. Esta institución registró un gasto total para 2020 por ₡3.256.003,7 millones, (72% del total), según cifras de la Unidad de Análisis y Seguimiento Fiscal de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP).

A nivel de empleo, dentro del SPNF en 2020 se contabilizaron 260.535 plazas ocupadas, de las cuales 137.055 corresponden al Gobierno Central, lo que equivale a 53% del total. El mayor empleador en el Gobierno Central es el MEP con 84.344 plazas de las 137.055 plazas

del Gobierno Central. En el caso de las Instituciones Descentralizadas no Empresariales, estas registraron 74.939 plazas, de las cuales, 49.872 corresponden a puestos de la CCSS.

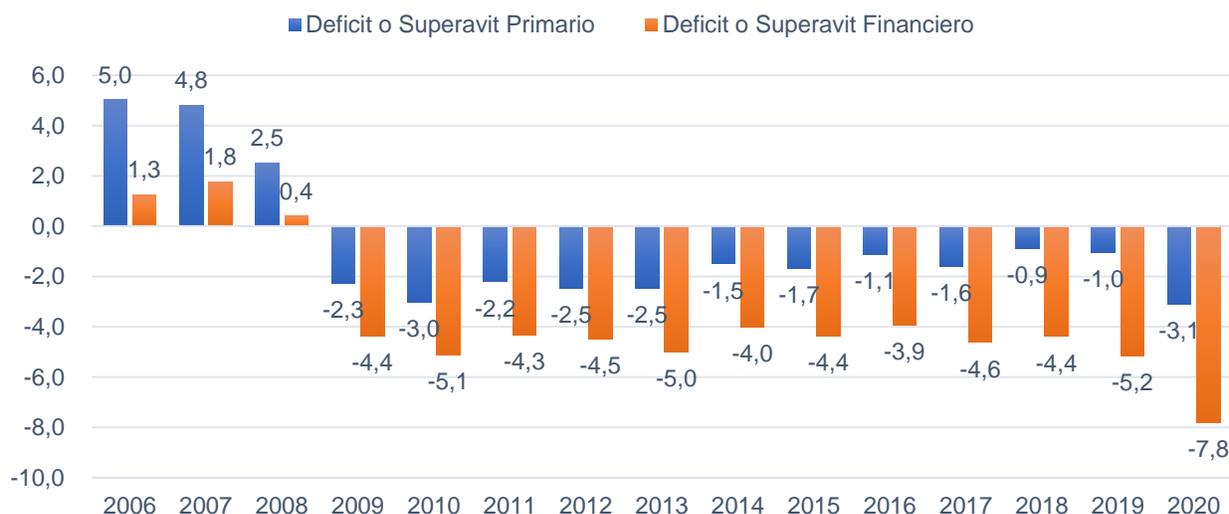
Cuadro 25. Nivel de empleo en el SPNF a 2020

SPNF	Plazas ocupadas	%
Gobierno Central	137,055	52.6%
Instituciones Descentralizadas no empresariales	74,939	28.8%
Organos Desconcentrados	9,350	3.6%
Empresas Públicas	23,412	9.0%
Gobiernos Locales	15,779	6.1%
Total	260,535	100.0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

A partir del 2009 producto de la crisis económica internacional el sector reportó un déficit primario de 2,3% del PIB y un déficit financiero de 4,4% del PIB. Del 2009 al 2020 en promedio el déficit primario del SPNF ha sido de 2% del PIB y el financiero de 5% del PIB, tener en cuenta que el 2020 fue el año donde se dio el mayor deterioro de ambas variables fiscales, alcanzan un déficit primario y financiero de 3,1% y 7,8% del PIB, respectivamente (ver gráfico 26). Y tomando como referencia el 2020, sector institucional que más aportó al resultado negativo del balance financiero fueron las instituciones descentralizadas no empresariales con una participación del 55,8% del total, seguido por Gobierno Central con 38,1%.

Gráfico 26. SPNF. Resultados consolidados del balance primario y financiero como % del PIB. Periodo 2006-2020.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

5.1.4. Resultados del cumplimiento de la regla fiscal al cierre del ejercicio económico 2021

El reglamento de la regla fiscal estipula una serie de lineamientos relacionados con la aplicación de esta. Según el artículo 2° del Decreto Ejecutivo No. 41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, la "...aplicación de

la regla es individualizada para el gasto corriente incorporado en los presupuestos de cada uno de los entes que conforman el Sector Público no Financiero. Para el caso del Presupuesto Nacional de la República, este se considera de manera agregada”. Por su parte, el artículo 4° de dicho Reglamento, en el caso de las transferencias a las municipalidades y a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de las Instituciones Educativas, la verificación igualmente se realiza a nivel agregado. Adicionalmente, en el punto 7 de la sección 2, se presenta lo correspondiente a los resultados del cumplimiento de la regla fiscal al cierre del 2021 por parte del Gobierno Central incluyendo los órganos desconcentrados.

Paralelamente, se detallan los lineamientos de cumplimiento para el resto de las entidades del SPNF, en adelante RSPNF. Dentro de las cuales se encuentran las instituciones descentralizadas no empresariales, empresas públicas no financieras y gobiernos locales.

No obstante, algunas de estas instituciones se encuentran exoneradas de la aplicación de la regla fiscal. La anterior de conformidad con lo establecido en los incisos a) y b) del artículo 6 del Título IV de la Ley No. 9635, a saber, la Caja Costarricense de Seguro Social, y las empresas Correos de Costa Rica, INS-Red de Servicios de Salud, S.A., Radiográfica Costarricense S.A. y la Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A., así como las actividades en el área de Telecomunicaciones del Instituto Costarricense de Electricidad y de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (por considerarse estas empresas y actividades en régimen de competencia además de demostrar un coeficiente de deuda sobre activos igual o inferior al 50%). En el caso de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. se exceptúa lo correspondiente a la factura petrolera, según se estipula en el inciso c) del citado artículo.

De igual manera, los gobiernos locales tienen un tratamiento similar. Las municipalidades también estarán sujetas de la aplicación de la regla fiscal, salvo aquellos recursos provenientes de transferencias hechas por el Gobierno Central, así como los comités cantonales de deportes y recreación. Estas fueron exceptuadas de la regla fiscal, de conformidad con el artículo 11 de la Ley No. 9848 que reformó el artículo 6 del Título IV de la Ley No. 9635, adicionando esas nuevas excepciones en los incisos d) y e). No se consideran exceptuadas el resto de otras entidades de gobiernos locales tales como Federaciones de Municipalidades, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Juntas Administradoras de Cementerios y otras.

Otras instituciones públicas también han sido exceptuadas de la regla fiscal. De conformidad con el Decreto Ejecutivo N°43108-H publicado en La Gaceta N°187 del 29 de setiembre del 2021 referente a la actualización del Clasificador Institucional del Sector Público, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), el Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense, pasan al Sector Público Financiero en el apartado de Instituciones Públicas Financieras No Bancarias, por lo cual salieron del ámbito de aplicación de la regla fiscal.

Así, el ámbito de la aplicación de la regla fiscal en el RSPNF para 2021 se circunscribió a 105 instituciones. De igual manera, a pesar de que el artículo 19 del Título IV de la Ley No. 9635 y su Reglamento, obliga a las entidades a presentar a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) sus presupuestos, ejecuciones y liquidaciones tanto por objeto del gasto como por clasificación económica para verificación del cumplimiento de la regla fiscal, 43 de las

entidades no presentaron la información completa necesaria según los requerimientos establecidos en el mencionado Reglamento, por lo que los resultados obtenidos se refieren a las 62 entidades de las que sí se obtuvo la información.

La correcta aplicación de la regla fiscal debe considerar los montos de aquellos gastos que, por distintas razones, no están sujetos a la aplicación de esta. En este particular, se tienen que tomar en cuenta los montos ejecutados de las sumas autorizadas a siete entidades y órganos, los cuales fueron deducidos del gasto corriente total ejecutado, con fundamento en lo establecido en el inciso a) del artículo 16 Cláusulas de escape del Título IV de la Ley No. 9635 (específicamente atención de los efectos de la pandemia COVID-19) el artículo 26 “ Cesión de espacio de crecimiento en regla fiscal por parte del Gobierno Central” del Decreto Ejecutivo No.41641-H y sus reformas, y el artículo 17 del Título IV Ley 9635, según los requerimientos establecidos en el artículo 27 del Reglamento para el reintegro de superávit libre proveniente de recursos de transferencias del Gobierno no ejecutadas. Lo anterior se detalla a continuación:

Cuadro 31. Montos autorizados según artículos 16 y 17 del Título IV de la Ley 9635, y 26 y 27 del Decreto Ejecutivo 41641-H y sus reformas, datos en millones de colones. Año 2021.

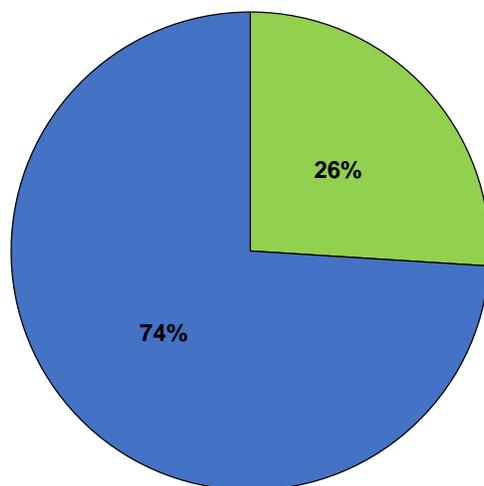
Institución del SPNF	Gasto corriente por cesión	Aporte de emergencia por COVID-19	Gasto corriente autorizado por Art. 17, Título IV, Ley 9635	Total
Consejo Nacional de Producción		38,566		38,566
Patronato Nacional de la Infancia	1,941			1,941
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	476			476
SINIRUBE			225	225
JUDESUR		201		201
Sistema de Emergencias 911		111		111
Promotora Costarricense de Innovación e Investigación			6	6
Totales	2,417	38,878	231	41,525

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Así el gasto corriente ejecutado en 2021, de 46 (74%) de las 62 entidades y órganos de los que se obtuvo la información completa requerida, muestran un crecimiento igual o inferior al 4,13% en relación con el gasto corriente ejecutado del periodo 2020. Por otra parte, las restantes 16 (26%) entidades y órganos, excedieron la tasa de crecimiento establecida de acuerdo al artículo 11, al mostrar crecimientos superiores al 4,13% en el gasto corriente ejecutado del 2021 respecto al gasto corriente ejecutado 2020 (ver gráfico 27).

Gráfico 27. Entidades del RSPNF. Distribución de entidades que cumplieron o excedieron el porcentaje de crecimiento en el gasto corriente ejecutado en el año 2021.

■ Cumplieron con porcentaje de crecimiento autorizado ■ No cumplieron con porcentaje de crecimiento autorizado



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

En lo que se refiere a las transferencias corrientes del Gobierno a las municipalidades, se tiene que el monto devengado en el 2020 fue ¢7.751,5 millones. Deduciendo el exceso por ¢853,6 millones que reflejó, con respecto al monto devengado máximo a girar a las municipalidades en ese periodo, quedó establecido en ¢6.897,89 millones, mientras que el monto devengado en las transferencias giradas a las municipalidades en 2021 alcanzó la suma de ¢5.034,29 millones, por lo tanto, se registra un decrecimiento del 27,0% en 2021 en relación al 2020, lo cual está por debajo de la tasa establecida por la regla fiscal.

Por el lado de las Juntas de Educación, el monto devengado de las transferencias corrientes del Gobierno en 2020 fue ¢196.370,44 millones. Las transferencias corrientes devengadas en 2021 fueron ¢215.875,99 millones, monto al cual, se le restan ¢31.600,7 millones por aplicación de la cláusula de escape al MEP, según DM-0853-2021 del 10 de agosto del 2021, por lo que para efectos de verificación de la regla fiscal el monto queda establecido en ¢184.275,3 millones, reflejando, un decrecimiento del 6,16% en 2021 respecto a 2020, tasa que se encuentra por debajo del límite establecido.

5.2. Proyecciones de ingresos para el escenario pasivo y activo.

De acuerdo a las previsiones para el Sector Público No Financiero (SPNF) para el periodo 2022-2027, en el cuadro 32 se muestra que los ingresos en el escenario pasivo podrían pasar de ¢10.895 miles de millones en el 2022 a alcanzar la suma de ¢15.560 miles de millones, presentando una tasa de crecimiento promedio de 7,0%. Con relación al PIB, dichos ingresos pasarían de un 25,2% en el 2022 a 25,8% en el 2027, lo cual presentaría un incremento de 0,6 p.p. El comportamiento de dichos ingresos, estaría explicado en un 76% promedio por el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (incluido en el rubro de impuesto sobre

bienes y servicios), y las contribuciones sociales, donde dichos ingresos provienen de los aportes de los trabajadores y patronos como parte de sus obligaciones patronales.

Cuadro 32. SPNF. Proyecciones de ingresos en el escenario pasivo. Datos en miles de millones de colones. Periodo 2022-2027.

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ingresos totales	10,895	11,850	12,664	13,533	14,484	15,560
Ingresos corrientes	10,823	11,757	12,574	13,437	14,389	15,451
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>5,987</i>	<i>6,584</i>	<i>7,062</i>	<i>7,595</i>	<i>8,163</i>	<i>8,795</i>
Impuestos directos	2,650	2,928	3,143	3,418	3,706	4,029
Impuesto a los ingresos y utilidades	2,105	2,332	2,488	2,699	2,919	3,168
Impuesto a la propiedad	497	550	605	665	728	799
Otros impuestos directos	47	47	50	54	59	63
<i>Impuestos indirectos</i>	<i>3,338</i>	<i>3,655</i>	<i>3,918</i>	<i>4,177</i>	<i>4,457</i>	<i>4,765</i>
Impuesto sobre bienes y servicios	3,049	3,303	3,528	3,747	3,984	4,245
Impuesto sobre comercio internacional	270	331	368	407	448	493
Otros Impuestos Indirectos	19	21	22	24	25	27
Ingresos no tributarios	899	981	1,066	1,146	1,238	1,342
Transferencias	52	61	67	56	71	74
Superávit de operación	679	712	747	782	818	856
Contribuciones sociales	3,205	3,420	3,633	3,858	4,099	4,384
Ingresos de capital	72	93	90	96	96	109

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En el caso del escenario activo, a diferencia del escenario pasivo, este incluye los nuevos ingresos frescos para la Hacienda Pública descritos en el apartado 5.1 del presente documento. De aprobarse por parte Asamblea Legislativa las propuestas planteadas por el Gobierno de la República y de no materializarse riesgos fiscales que puedan desviar la proyección, el cuadro 33 muestra que los ingresos consolidados del SPNF podrían pasar de ¢10.997 miles de millones en el 2022 a ¢15,930 miles de millones en el 2027. presentando una tasa de crecimiento promedio de 7,5%. Con relación al PIB, dichos ingresos pasarían de un 25,5% en el 2022 a 26,4% en el 2027, lo cual presentaría un incremento de 0,9 p.p.

Cuadro 33. SPNF. Proyecciones de ingresos en el escenario activo. Datos en miles de millones de colones. Periodo 2022-2027.

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ingresos totales	10,997	12,302	13,090	13,935	14,836	15,930
Ingresos corrientes	10,925	12,209	13,001	13,838	14,741	15,821
<i>Ingresos tributarios</i>	6,068	6,990	7,439	7,943	8,515	9,165
Impuestos directos	2,730	3,335	3,521	3,766	4,058	4,399
Impuesto a los ingresos y utilidades	2,174	2,713	2,838	3,019	3,240	3,505
Impuesto a la propiedad	509	575	632	693	759	831
Otros impuestos directos	47	47	50	54	59	63
Impuestos indirectos	3,338	3,655	3,918	4,177	4,457	4,765
Impuesto sobre bienes y servicios	3,049	3,303	3,528	3,747	3,984	4,245
Impuesto sobre comercio internacional	270	331	368	407	448	493
Otros Impuestos Indirectos	19	21	22	24	25	27
Ingresos no tributarios	899	981	1,066	1,146	1,238	1,342
Transferencias	73	107	116	109	71	74
Superávit de operación	679	712	747	782	818	856
Contribuciones sociales	3,205	3,420	3,633	3,858	4,099	4,384
Ingresos de capital	72	93	90	96	96	109

Fuente: Ministerio de Hacienda

5.3. Proyección de gastos y balances del escenario pasivo y activo.

En el caso de los gastos, tanto en el escenario pasivo como activo, muestran una tendencia a la baja como porcentaje del PIB. Lo anterior es resultado de la aplicación de la regla fiscal establecida en el Título IV de Responsabilidad Fiscal de la Ley 9635, con sus respectivas excepciones. El gasto total del SPNF consolidado como porcentaje del PIB en el escenario pasivo pasaría de 29,5% a 27,0% entre 2022 y 2027, presentando una disminución de 2,5 p.p, dicha caída es explicada por una reducción en la misma magnitud en el gasto corriente, y manteniendo una senda de gasto de capital en promedio de 3,4% del PIB durante todo el periodo de la proyección (ver cuadro 34).

Cuadro 34. SPNF. Proyección de gasto en el escenario pasivo. Datos en miles de millones de colones. Periodo 2022-2027.

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Gasto total	12,730	13,369	13,979	14,765	15,590	16,274
Gasto corriente	11,277	11,806	12,308	12,974	13,680	14,236
Remuneraciones	4,126	4,131	4,135	4,136	4,141	4,147
Transferencias corrientes	3,798	4,171	4,479	4,828	5,220	5,605
Pago de intereses	2,238	2,258	2,322	2,468	2,575	2,653
Bienes y servicios	1,106	1,236	1,358	1,527	1,730	1,816
Déficit de operación	9	11	14	15	14	15
Gasto de capital	1,452	1,563	1,671	1,791	1,910	2,037

Fuente: Ministerio de Hacienda

En el caso del del escenario activo, al presentarse un menor pago de intereses, producto de las mejoras en los resultados del balance primario del Gobierno Central, esto repercute de manera positiva en el resultado del SPNF, donde se refleja un menor pago de intereses de

dicho sector a lo largo de las previsiones fiscales. El gasto total del SPNF consolidado como porcentaje del PIB en el escenario activo pasaría de 29,5% a 26,6% entre 2022 y 2027, presentando una disminución de 2,9 p.p, dicha caída es explicada por una reducción en la misma magnitud en el gasto corriente, y manteniendo una senda de gasto de capital en promedio de 3,4% del PIB durante todo el periodo de la proyección (ver cuadro 35).

Cuadro 35. SPNF. Proyección del gasto en el escenario activo. Datos en miles de millones de colones. Periodo 2022-2027.

Rubro	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Gasto total	12,727	13,334	13,894	14,622	15,392	16,026
Gasto corriente	11,274	11,771	12,222	12,831	13,482	13,989
Remuneraciones	4,126	4,131	4,135	4,136	4,141	4,147
Transferencias corrientes	3,798	4,171	4,479	4,828	5,220	5,605
Pago de intereses	2,235	2,223	2,237	2,325	2,377	2,405
Bienes y servicios	1,106	1,236	1,358	1,527	1,730	1,816
Déficit de operación	9	11	14	15	14	15
Gasto de capital	1,452	1,563	1,671	1,791	1,910	2,037

Fuente: Ministerio de Hacienda

Los escenarios pasivo y activo del SPNF, muestran una mejora importante en el resultado del balance primario y financiero. En el caso del escenario pasivo, el sector pasaría de un superávit primario de 0,9% a 3,2% entre el 2022 y 2027, mientras que en el activo de 1,2% en el 2022 a 3,8% en el 2027. Dichos resultados se ven influenciados por los resultados positivos que va alcanzado el Gobierno Central en el periodo de proyección, aspecto que fue señalado en el apartado 5.2 del presente documento.

Gráfico 28. SPNF. Balance primario y financiero en el escenario pasivo. Datos en % del PIB. Periodo 2022-2027.

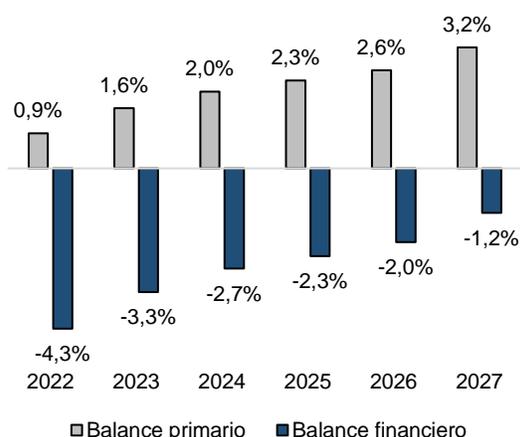
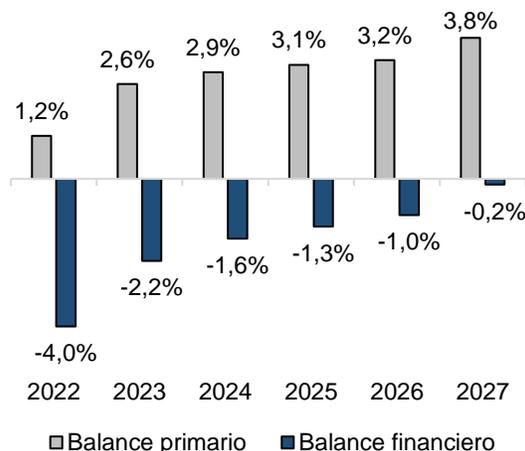


Gráfico 29. SPNF. Balance primario y financiero en el escenario activo. Datos en % del PIB. Periodo 2022-2027.

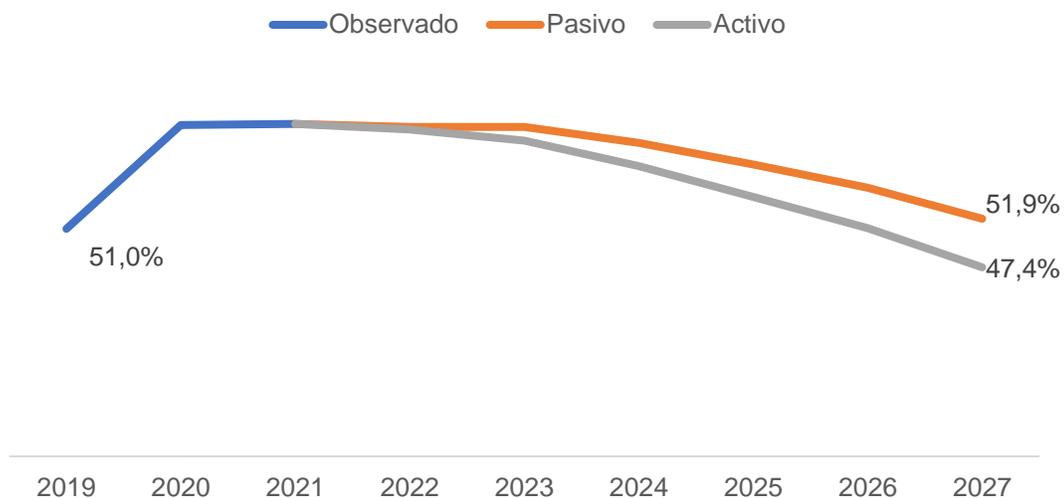


Fuente: Ministerio de Hacienda.

5.4. Proyecciones de deuda para el escenario activo y pasivo.

La deuda del SPNF según estándares internacionales debe mostrarse de forma consolidada. Esto se genera para presentar un panorama más real de la deuda pública total. La misma no considera el endeudamiento del Banco Central de Costa Rica. El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la deuda del SPNF para un escenario pasivo y activo, observando una tendencia decreciente en ambos, a partir del 2022 inclusive. Así, para el escenario pasivo se estima que para el año 2027 la relación de deuda a PIB sería 51,9%, mientras que, para el escenario activo, la misma rondaría aproximadamente 47,4% del PIB, 4,5 p.p. del PIB menos (ver gráfico 30).

Gráfico 30. SPNF. Proyección de la deuda en los escenarios pasivo y activo. Datos en % del PIB. Periodo 2022-2027.



Fuente. Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

6. Sexta sección

6.1. Riesgos fiscales

El Estado costarricense se encuentra expuesto a varias fuentes de riesgos fiscales. El FMI (2008)²⁴ 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.

²⁴ Fondo Monetario Internacional (2008): "Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management", Washington DC. Dicho informe se puede ubicar en la siguiente dirección web: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/052108.pdf>

6.1.1. 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 la brecha entre gastos e ingresos, tendencia que aumentó, recientemente, como resultado de los gastos derivados de la atención de la crisis sanitaria. Posterior a la reforma fiscal del diciembre del 2018, las proyecciones fiscales mostraban una mejoría. Sin embargo, la emergencia sanitaria impactó de manera importante el balance fiscal del Gobierno Central. A raíz de esto, en enero del 2021, se logró 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 deberán ser respaldadas con una serie de políticas fiscales, monetarias y financieras. El acuerdo le ayudaría al país a obtener mejores condiciones de financiamiento en los mercados locales e internacionales, situación que se ha materializado con una serie de créditos de apoyo presupuestario, mejorando así el manejo de la gestión de la deuda. Para 2021 se lograron aprobar aproximadamente US\$850 millones, mientras que para 2022 se estima aumentar ese monto, lo que permitirá acceso a recursos en condiciones favorables para el erario público.

El acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el FMI es un ‘sello de confianza’ sobre la suficiencia técnica de las políticas macroeconómicas y financieras que se implementarán. La mejora en recaudación de impuestos, la contención y disminución del gasto público, mejorarán la posición fiscal, en favor de la sostenibilidad de la deuda. Para 2021, luego del impacto inicial de la pandemia, se presentó una importante recuperación de los diferentes indicadores fiscales y económicos, gracias al manejo adecuado de las autoridades, lo que permitió a la economía recuperarse de forma sustancial, gracias a la apertura de la movilidad y el comercio a 100%.

El análisis de riesgos fiscales de la deuda considera como escenario base las variables observadas a diciembre del 2021. Se realizó la sensibilización sobre el portafolio de la deuda actual para medir el riesgo asociado a incrementos en tasas de interés, tipo de cambio, el PIB y déficit primario. Un deterioro de estas variables implicaría una modificación de las obligaciones del Estado por lo que reviste de importancia su análisis continuo.

Supuestos

El modelo por utilizar genera un escenario base utilizando una serie de supuestos, los cuales se detallan a continuación:

Cuadro 36. Supuestos macroeconómicos²⁵, periodo 2022-2027.

Indicador	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Inflación	5.72%	3.97%	3% (± 1p,p)	3% (± 1p,p)	3% (± 1p,p)	3% (± 1p,p)
PIB nominal (millones de colones)	43,175,096	46,245,295	49,508,209	52,920,355	56,479,845	60,346,928
Tipo de cambio nominal	659.18	682.71	694.45	703.75	711.32	717.82
Balance primario	0.76%	1.27%	1.54%	2.10%	2.31%	2.61%
Variación de tasas	0.80%	0.50%	0.15%	0.15%	0.15%	0.15%

Fuente. Ministerio de Hacienda con datos del Banco Central de Costa Rica.

²⁵ Los supuestos de 2022 y 2023 corresponden al Informe de Política Monetaria 2022-2023

Choques propuestos

- i. Incremento de las tasas de interés en 100 puntos base (p.b.) en cada año aplicado al escenario base.
- ii. Depreciación de moneda, 5% cada año durante todo el periodo.
- iii. Disminución del crecimiento nominal del PIB, en promedio aproximadamente 3%.

El siguiente cuadro resume los resultados obtenidos de los choques planteados:

Cuadro 37. Resultados de sensibilización.

Efecto en Necesidades de Financiamiento por choques de PIB, tipo de cambio, tasas de interés.
Porcentaje del PIB 2022-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Escenario base	9.8%	10.1%	9.6%	9.0%	8.5%	6.8%
Choque de PIB	10.2%	10.5%	10.1%	9.4%	8.9%	7.1%
Choque incremento al tipo de cambio	10.2%	10.5%	9.9%	9.3%	8.7%	7.0%
Choque incremento a tasas de Interés	9.9%	10.2%	9.8%	9.2%	8.8%	7.1%

Efecto en Intereses Pagados por choques de PIB, tipo de cambio, tasas de interés.
Porcentaje del PIB 2022-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Escenario base	5.1%	4.8%	4.6%	4.6%	4.5%	4.3%
Choque de PIB	5.3%	4.9%	4.8%	4.8%	4.7%	4.5%
Choque incremento al tipo de cambio	5.3%	4.9%	4.7%	4.7%	4.6%	4.4%
Choque incremento a tasas de Interés	5.1%	4.8%	4.8%	4.8%	4.7%	4.6%

Efecto en la Relación deuda a PIB por choques de PIB, tipo de cambio, tasas de interés.
Porcentaje del PIB 2022-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Escenario base	67.6%	67.5%	67.1%	66.1%	64.9%	63.2%
Choque de PIB	69.7%	70.0%	69.3%	68.1%	66.6%	64.7%
Choque incremento al tipo de cambio	68.6%	69.1%	69.3%	69.2%	69.2%	69.0%
Choque incremento a tasas de Interés	67.6%	67.6%	67.4%	66.7%	66.0%	65.1%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

En general, la variable con mayor efecto sobre la dinámica de la deuda es el resultado primario. El aumento sostenido del déficit primario incrementa las necesidades de financiamiento, y contrarresta los resultados positivos proyectados en el escenario base, generando un mayor pago por intereses y una menor amortización de la deuda.

Los riesgos de deuda se pueden incrementar en el corto y mediano plazo producto de la incertidumbre. El 2021 presenta una serie de eventos positivos que han marcado el comportamiento de las finanzas públicas costarricenses, por ejemplo, la aprobación del empréstito con el FMI y un aumento significativo de los ingresos del Gobierno Central, sin embargo, se necesita de un mejoramiento fiscal sostenido por varios periodos, para detener la tendencia alcista de la deuda pública. Una medida que genera más espacio para la consolidación fiscal es la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público, la cual busca dar un ordenamiento a las remuneraciones del sector público.

Dadas las mejoras fiscales dadas en 2021, se esperaría una mejora en la clasificación crediticia del país. Situación que se ha dado con el mejoramiento de las perspectivas crediticias, de negativa a estable, entre las principales calificadoras de riesgo internacional.

6.1.2. 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 Estado en 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 2020 el total de expedientes de procesos judiciales atendidos fueron 74.080. De estos finalizaron proceso 16.596, mientras que 57.484 se mantenían activos. A diciembre del 2020, las pretensiones de los procesos activos sumaban ₡10,8 billones, (28,5% del PIB). Por moneda, 94,7% de las pretensiones eran en colones, y 5,3% a dólares.

La estimación de este contingente se realiza mediante un método estadístico que mide la probabilidad de fallo en contra del Estado. 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 2020, equivale a ₡189.267,71 millones. Este pasivo representa 0,52% del PIB estimado al cierre de ese mismo año. El aumento del pasivo contingente de 2019 a 2020 de ₡88.711 millones está explicado principalmente por la inclusión de una pretensión de un monto aproximado de ₡5,9 billones en 2020, relacionado a una demanda de una institución pública en contra del Estado. En 2019 este caso no tenía la ejecución de sentencia.

A nivel internacional, en el caso de los arbitrajes internacionales, a diciembre del 2021, existen tres demandas en contra del Estado costarricense. Una donde el demandante es V-Net por US\$25 millones, otro cuyo demandante es la compañía Ibérico por un monto de US\$101 millones y finalmente en 2021 las compañías ESSA2 SpA y Enel Green Power presentaron un arbitraje contra el Estado por una disputa relacionada con un proyecto de energía renovable, sin embargo, los demandantes no han indicado el monto solicitado por daños. Así, por el momento existe una exposición por US\$126 millones. El último caso en el que un tribunal se declaró a favor de Costa Rica fue por el caso de Infinito Gold Ltd, resultado que se dio a conocer formalmente mediante un arreglo de diferencias relativa a inversiones del 3 de junio de 2021. En este proceso Costa Rica era demandado por un monto aproximado de US\$395 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.

6.1.3. 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. De acuerdo con los 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 38. 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	Actuario Raúl Hernandez, Serv. Profesionales
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 promedio 5,18% Escala salarial 0,9777% 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 €0,70 billones

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público con información de estudios actuariales de la SUPEN.

Los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, por ser regímenes cerrados ya no implican un riesgo fiscal sino una materialización de ese riesgo. De esta manera, estos ya se han convertido en 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.

En 2020 un grupo interno especializado de la CCSS desarrolló un Informe de Planes de Fortalecimiento al seguro de IVM para mejorar la solvencia del fondo. Este grupo desarrolló

una serie de recomendaciones descritas en la Valuación Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte al 31 de diciembre del 2018. Se propone realizar ajustes reglamentarios para extender la sostenibilidad y aumentar la solvencia actuarial, a saber:

1. **Eliminación del retiro anticipado.** Establece la eliminación de la posibilidad del retiro anticipado.
2. **Reforma al retiro anticipado, a la forma de cálculo y a los aportes reglamentarios posteriores al 2029.** Consiste en incrementar dos años la posibilidad obtener el retiro anticipado. Se establecería un único salario promedio de referencia para el cálculo del monto de la pensión y se continuaría incrementando 0,5 puntos porcentuales cada tres años después del 2029 hasta alcanzar una prima total de 15,16% en 2047.
3. **Reforma al retiro anticipado, a la forma de cálculo y a los aportes reglamentarios posteriores al 2029 y aplicación para asegurados menores de 57 años.** Esta propuesta es similar a la anterior, con la diferencia que se eleva a tres años la posibilidad de obtener el retiro anticipado, desechando la opción de que el hombre pueda pensionarse anticipadamente y esta medida será aplicada únicamente a los asegurados que actualmente posean menos a 57 años.

En agosto del 2021 la Junta Directiva de la CCSS luego de una amplia discusión y análisis de las propuestas elaboradas decidió que se eliminara la posibilidad de retiro anticipado para los hombres, quienes podían anticipar la pensión por vejez a los 61 años y 11 meses con 462 cuotas. Para el caso de las mujeres el retiro anticipado podrá darse a los 63 años con 405 cuotas, a diferencia de cómo estaba estipulado anteriormente que era de 59 años y 11 meses.

El salario de referencia considerará los mejores 300 salarios de la vida laboral completa actualizando los valores por inflación, se tomarán los mejores 25 años laborados. Además, la cuantía adicional se calculará sobre el exceso de 300 cotizaciones, que aportará el equivalente mensual a 1% por cada año adicional a 25 años cotizados. Dicho acuerdo de la Junta Directiva de la CCSS fue publicado en enero del 2022 y entrará en vigor en enero del 2024.

6.1.4. Riesgos por el impacto de desastres naturales

En 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 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. Zona donde enfrenta fenómenos hidrometeorológicos cuya magnitud y recurrencia ha aumentado como consecuencia del cambio climático; para 2022 se espera que la temporada de huracanes sea más fuerte a la observada en 2021, por otra parte, los eventos sísmicos son otro riesgo que se puede presentar y que en el pasado han ocasionado importantes pérdidas materiales y humanas. De acuerdo con un estudio realizado por MIDEPLAN²⁶, en los últimos 30

²⁶ En el corto plazo no se espera una actualización de este estudio que mantiene el corte al 2018.

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: la concentración de la población en áreas vulnerables, degradación de los recursos naturales 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.

Aunque existen medidas alternativas que permiten mitigar los riesgos²⁷, las mismas se aplican principalmente en el corto plazo o etapas tempranas de las emergencias. Así, los resultados que se pueden esperar en el mediano y largo plazo son marginales; esta situación se presenta debido a 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. Un elemento que puede generar un impacto positivo y significativo en el corto y mediano plazo, para mitigar el riesgo e impacto de estos eventos en las finanzas públicas, es la posible aprobación de Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres que está en sus últimas instancias de aprobación y requiere el visto bueno de la Dirección Jurídica del Ministerio de Hacienda para que luego sea publicado el Decreto.

Supuestos

Este modelo predictivo elabora un escenario base utilizando una serie de supuestos, es importante mencionar que estos supuestos corresponden a los utilizados en el Escenario Activo de cierre a diciembre 2021. A continuación, se muestran los datos utilizados:

Cuadro 39. Supuestos macroeconómicos²⁸, periodo 2022-2027.

Indicador	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Inflación	5.72%	3.97%	3% (± 1p,p)	3% (± 1p,p)	3% (± 1p,p)	3% (± 1p,p)
PIB nominal (millones de colones)	43,175,096	46,245,295	49,508,209	52,920,355	56,479,845	60,346,928
Tipo de cambio nominal	659.18	682.71	694.45	703.75	711.32	717.82
Balance primario	0.76%	1.27%	1.54%	2.10%	2.31%	2.61%
Variación de tasas	0.80%	0.50%	0.15%	0.15%	0.15%	0.15%

Fuente: Ministerio de Hacienda con datos del Banco Central de Costa Rica

Choque propuesto

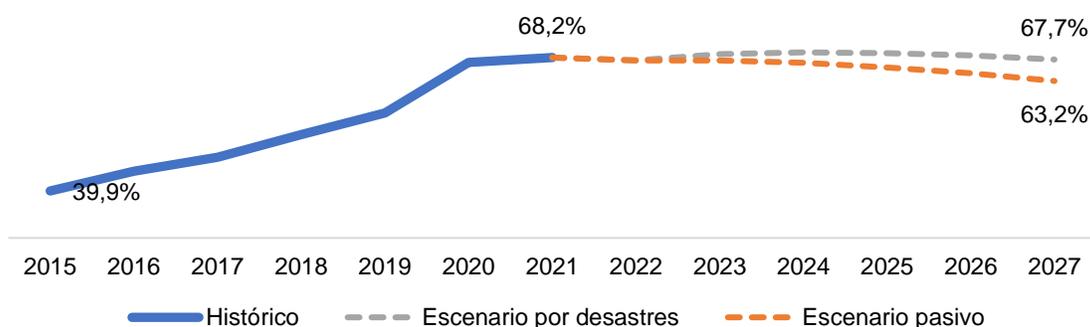
Cómo no existe certeza de la ocurrencia o fuerza de los eventos que se pueden presentar, se propone, como escenario alternativo, el que surge de un incremento del déficit primario sostenido por cinco años; el monto del impacto monetario es el equivalente a la suma de los eventos más

²⁷ 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).

²⁸ Los supuestos de 2022 y 2023 corresponden al documento de Política Monetaria 2022.

grandes que se presentaron durante un año, esto corresponde al 2009 cuando los diferentes eventos sumaron cerca de US\$730 millones, es importante mencionar que la fuente primaria de esta información, no se ha actualizado con los eventos observados desde 2019 y hasta la fecha. 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 31. Resultados de la sensibilización



Fuente: Ministerio de Hacienda, 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 2027 la diferencia entre el escenario base y alternativo es de aproximadamente 4,5% del PIB.

6.1.5. Riesgos municipales

Para 2021, en los 51.100 Km² de superficie terrestre de Costa Rica, habita una población de 5.163.038 habitantes. El territorio costarricense se divide en siete provincias, las que a su vez incluyen 82 cantones (a partir del 2020 y 84 a partir del 2024), los cuales a su vez se subdividen en 485 distritos. Cada cantón es gobernado por una municipalidad y existen ocho concejos de distrito, similares a municipalidades a nivel de distritos, que responden a los concejos de sus cantones, en distritos de difícil acceso. Adicionalmente, el país cuenta con 574.725 Km² de zona económica exclusiva al considerar los Océanos Atlántico y Pacífico. Esto suma al adicionarlo a la superficie terrestre un total de 625.725 Km².

A nivel agregado, las municipalidades muestran un superávit presupuestario, pero no en todos los casos individuales es así. Lo anterior puede ser un síntoma de sub-ejecución, que indica que hubo tareas u obras que formaron parte del plan anual, pero que no fueron ejecutadas. Lo que puede significar una menor calidad de servicio público de los municipios.

Reflejo de lo anterior es el desempeño municipal según el Índice de Gestión Municipal 2019 de la Contraloría General de la República. Según este, al final de 2017, 15 municipalidades tenían calificación menor a 50, 48 municipalidades mayor a 50 pero menor a 70, y 18 municipalidades mayor a 70. En octubre de 2021, la Contraloría reinició con otra publicación sobre el Sector Municipal, denominada Índice de Gestión de Servicios Municipales, con una

ampliación en los ejes de análisis, y un cambio en el enfoque de dicho análisis. Entre los principales factores que las municipalidades puedan generar riesgos fiscales, están:

- a) ***La importancia económica de la municipalidad o grupo de municipalidades y su participación en la ejecución de inversión y su nivel de endeudamiento.*** El presupuesto de todas las municipalidades, según la misma Contraloría General de la República para 2020, es proporcionalmente, muy baja en relación con el presupuesto inicial del Sector Público. Mientras que el presupuesto total inicial aprobado en 2020 para las municipalidades fue ¢520.279 millones (aproximadamente 2,0% del presupuesto inicial aprobado para el Sector Público) solo 5,2% es cubierto mediante financiamiento, lo que podría no considerarse como un riesgo fiscal importante. Por su parte, en 2021 el presupuesto inicial aprobado a todas las municipalidades fue ¢531.711 millones, un 27,7% menor que el presupuesto definitivo aprobado a las municipalidades en 2020.

No se debe dejar de mencionar que, en 2020, aparte de la crisis fiscal que ya se arrastraba, se sufría de los efectos de la pandemia de COVID-19. Aunque en 2021 se comienzan a ver paulatinas mejoras en la economía, algunos efectos negativos de la crisis fiscal y de la pandemia de COVID-19 persisten. Las mejoras económicas aún son insuficientes para alcanzar la estabilidad de la deuda, y se están tomando medidas adicionales para esto, como el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, y préstamos en condiciones ventajosas con organismos multilaterales.

En el cuadro que se muestra a continuación, hay información a nivel de presupuestos del Sector Municipal agregado, para el período del 2017 al 2021.

Cuadro 40. Gobiernos Locales. Evolución de los ingresos y egresos. Datos en millones de colones y en porcentajes. Periodo 2017-2021.

	Presupuesto ejecutado			Presupuesto inicial 2020	Presupuesto definitivo 2020	Presupuesto inicial 2021	Part. %	Var. % vs Inicial	Var. % vs Definitivo
	2017	2018	2019						
TOTAL INGRESOS	645.446	710.279	726.522	587.153	735.894	531.711	100,0%	-9,4%	-27,7%
Ingresos corrientes	387.258	409.682	437.051	451.939	446.602	405.909	76,3%	-10,2%	-9,1%
Ingresos tributarios	237.726	245.648	262.579	274.287	267.123	246.550	60,7%	-10,1%	-7,7%
Ingresos no tributarios	139.925	152.136	163.157	168.326	166.588	152.716	37,6%	-9,3%	-8,3%
Transferencias corrientes	9.607	11.898	11.315	9.326	12.891	6.643	1,6%	-28,8%	-48,5%
Ingresos de capital	83.978	111.455	113.293	106.005	111.527	97.087	18,3%	-8,4%	-12,9%
Venta de activos	270	446	183	78	78	77	0,1%	-1,3%	-1,3%
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	57	206	116	37	37	34	0,0%	-8,4%	-8,1%
Transferencias de capital	83.646	110.802	112.994	105.890	111.412	96.976	99,9%	-8,4%	-13,0%
Otros ingresos de capital	6	0	-	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Financiamiento	174.210	189.142	176.178	29.209	177.765	28.715	5,4%	-1,7%	-83,8%
Financiamiento interno	21.226	18.254	12.616	11.147	21.115	4.113	14,3%	-63,1%	-80,5%
Financiamiento externo	-	-	-	1.880	1.880	5.105	17,8%	n.a.	n.a.
Recursos de vigencias anteriores	152.983	170.888	163.562	16.182	154.770	19.497	67,9%	20,5%	-87,4%
Recursos de emisión monetaria	-	-	-	-	-	-	0,0%	n.a.	n.a.
TOTAL EGRESOS	485.866	545.759	567.698	587.153	735.894	531.711	100,0%	-9,4%	-27,7%
Remuneraciones	186.943	200.339	211.599	235.257	236.079	224.837	42,3%	-4,4%	-4,8%
Servicios	90.673	98.164	106.094	119.014	137.822	108.272	20,4%	-9,0%	-21,4%
Materiales y suministros	39.069	40.968	42.221	45.365	57.202	40.221	7,6%	-11,3%	-29,7%
Intereses y comisiones	5.524	6.347	6.892	9.086	7.359	8.252	1,6%	-9,2%	12,1%
Activos financieros	1	1	-	1	361	3	0,0%	500,0%	-99,2%
Bienes duraderos	105.345	133.688	134.628	106.742	205.226	83.106	15,6%	-22,1%	-59,5%
Transferencias corrientes	45.940	51.560	51.337	52.637	68.890	45.333	8,5%	-13,9%	-34,2%
Transferencias de capital	6.689	7.908	7.062	4.511	5.189	309	0,1%	-93,2%	-94,0%
Amortización	5.642	6.780	7.821	9.723	8.994	9.623	1,8%	-1,0%	7,0%
Cuentas especiales	41	3	44	4.817	8.772	11.755	2,2%	144,0%	34,0%

Fuente. Contraloría General de la República, Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos.

- b) **No existe una disposición legal que obligue al Gobierno Central a acudir al rescate financiero municipalidades, pero tampoco existe alguna que lo prohíba o límite.** Es una situación difícil para cualquier 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) **Siendo 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 macro-fiscal 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 financiera.
- d) **Existe una problemática en el manejo de las finanzas de muchas municipalidades.** En los informes N° DFOE-DL-IF-2-2014 y N°DFOE-DL-SGP-00002-2020, ambos de la CGR 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 crítico aclarar y mejorar el vínculo institucional, de comunicación y coordinación entre el Gobierno Central y las municipalidades. Se deben mejorar los mecanismos disponibles para la fiscalización financiera y presupuestaria de las municipalidades.

Se requieren más y mejores 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 estas, 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.

6.1.6. Riesgos de empresas públicas no financieras

Este apartado analiza únicamente los riesgos fiscales del Gobierno general asociados a las Empresas Públicas No Financieras (EPNF), ya que el análisis de las Empresas Públicas Financieras (EPF) será considerado en el informe de riesgos fiscales para ese sector. En el mismo se presenta el detalle de la deuda pública de la EPNF, así como un análisis de los riesgos del portafolio de pasivos, tanto de refinanciamiento, tasa de interés, como de riesgo cambiario. Los resultados obtenidos tienen como objetivo 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.

Específicamente para la clasificación de deuda del Resto del Sector Público, que contempla la deuda de las Instituciones sin fines de lucro que sirven al Gobierno Central, Seguridad Social del Gobierno Central, los Gobiernos Locales o Municipalidades y las Sociedades No Financieras Públicas o Empresas Públicas No Financieras. Al cierre del año 2016 y hasta 2021 su deuda pública ha representado como máximo 15,2% y un mínimo de 11,0% del total de deuda del Sector Público No Financiero y Banco Central de Costa Rica.

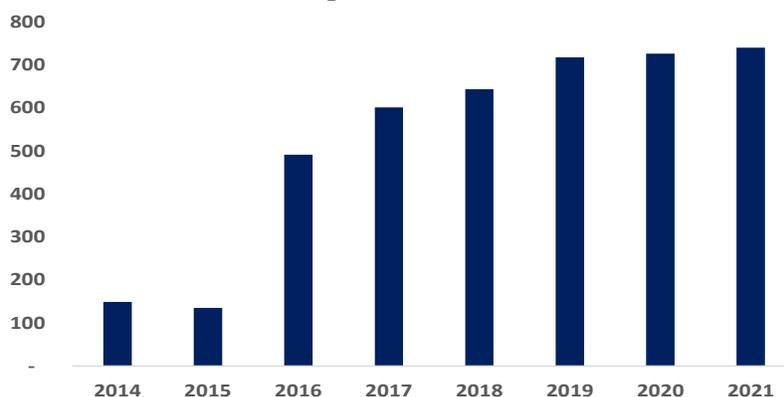
La deuda del RSPNF es una de las que tiene una menor relación deuda a PIB. Al cierre de 2021 fue 9,0%, equivalente a ¢3,6 billones, porcentaje menor al presentado en 2020 (9,9%). Lo anterior, toma relevancia al considerar que una parte de la deuda de las Sociedades No Financieras Públicas (SNFP) cuenta con garantía implícita y explícita por parte del Gobierno Central (GC), 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.

Es importante destacar que la ley N°7010 (1.985) y N°7143 (1.990), establecen que las instituciones públicas descentralizadas o las empresas en las que el Estado o sus instituciones posean más del 50% de las acciones no podrán contratar créditos externos o internos sin la autorización previa del proyecto subyacente por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la no objeción del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y autorización final de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, así como la Dirección de Crédito Público (DCP) del Ministerio de Hacienda. Los decretos ejecutivos 35222-H y 36450-H ofrecen mayor orientación para el proceso de obtención de autorización para contratar crédito y utilizar fondos de fideicomisos públicos de desarrollo por parte de entidades estatales.

A pesar de que los pasivos contingentes asociados con la deuda de las EPNF son relativamente pequeños, estos podrían aumentar en caso de desequilibrios macroeconómicos, más al considerar la independencia legal y operativa de la cual goza este sector en la gestión de la deuda. Con respecto a las garantías explícitas del GC, al cierre del 2021 el monto alcanzó los US\$867,4 millones, de los cuales US\$ 740,1 (85%) corresponde a deuda garantizada de SPNF.

Entre 2014 al 2021, mediante leyes específicas para cada caso el GC ofrece su aval o garantía a préstamos de deuda externa del EPNF, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico este monto prácticamente se ha quintuplicado al comparar el año 2021 con 2014.

Gráfico 32. Préstamos de las EPNF con garantía del Gobierno. Datos en millones de dólares.



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

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 tuvo efectos durante 2020 y 2021 tanto en las finanzas públicas, así como en las empresas tanto públicas como privadas al provocar la reducción en el consumo de servicios y la presión por la reducción en tarifas de servicios públicos, lo cual incrementó el riesgo de impago de compromisos financieros en empresas públicas y con ello una mayor probabilidad de que el Gobierno deba tener que absorber estos compromisos. Ya en el año 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. No obstante, dado que en el último cuatrimestre del 2021 la institución agotará los recursos recibidos y disponibles para su rescate, la Asamblea Legislativa aprobó mediante presupuesto extraordinario la incorporación de ¢6.000 millones, de los cuales ¢ 4.000 millones se destinan a remuneraciones y contribuciones sociales, los restantes ¢2.000 millones para continuar con el proceso de modernización.

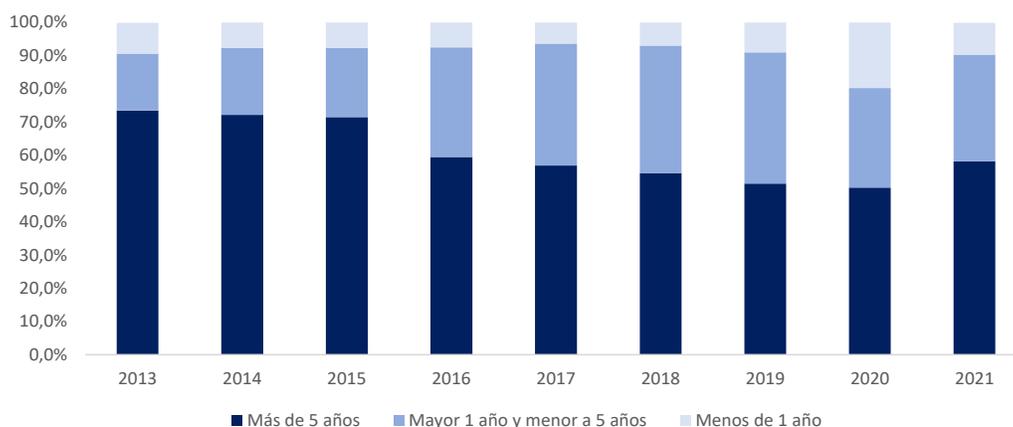
Si bien es cierto el análisis de riesgos presenta cifras de flujos financieros del Gobierno y las Empresas Públicas, es importante considerar el saldo de deuda total de las EPNF, dado su efecto en el crecimiento, empleo, formación de capital, precios, así como producción de bienes y servicios de primera necesidad. Específicamente para el análisis de este sector y dado que Costa Rica se convirtió en miembro oficial número 38 de la OCDE, mediante la aprobación de la Ley N°9981 del 21 de mayo de 2021, "Acuerdo sobre los términos de la

adhesión a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos²⁹, se consideró la clasificación de ese organismo, sin embargo se realizó un análisis del sector y de las cuatro empresas con mayor patrimonio y número de colaboradores, agrupan más del 99% de deuda total registrada de las EPNF al cierre 2021. Es importante mencionar que, del total de transferencias financieras realizadas por el Gobierno por un monto de ¢15.535 millones a las EPNF durante 2021, más de 50% se concentró en las cuatro empresas analizadas. Para el primer trimestre del 2022, del monto total de transferencias realizadas al sector por ¢1.028 millones, 56% corresponde a transferencias recibidas por estas cuatro empresas.

Como resultado del mencionado análisis, algunos de los elementos de riesgo sobre la deuda de las empresas públicas no financieras son:

- **El porcentaje de deuda total (préstamos y títulos de deuda) de las EPNF y con vencimiento a menos de un año disminuyó al comparar 2021 con 2020, llegando a representar 9,6%, es decir 10,0 p.p. menos que el año anterior que representó 19,7%. Al cierre 2021 un 41,7% de la cartera de deuda total de las EPNF seleccionadas vence en menos de cinco años, lo cual significa que deben contar con la liquidez requerida y eventualmente el refinanciamiento a las tasas vigentes al momento de su vencimiento, lo cual fortuitamente podrían incrementar sus costos por intereses.**

Gráfico 33. EPNF. Deuda Pública total por estructura de vencimiento, datos en porcentajes. Periodo 2013-2021.

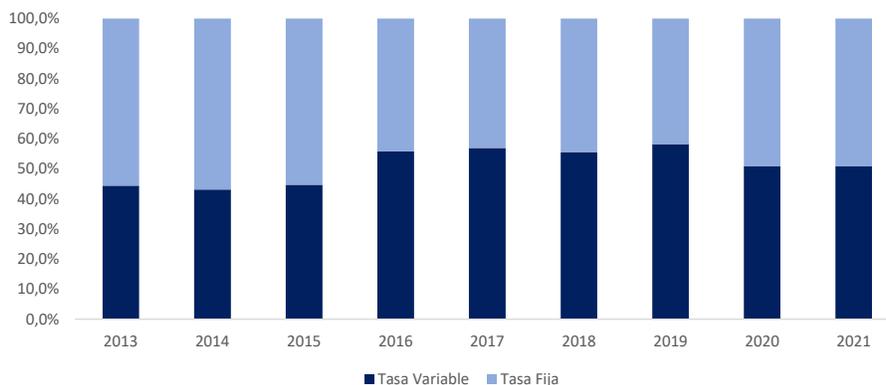


Fuente. Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

- **Del total del portafolio de las EPNF consideradas, 50,8% fue pactado a tasa variable, por lo que un eventual incremento en las tasas impactará negativamente el pago del servicio de deuda.** Se puede observar en el siguiente gráfico como se ha presentado una recomposición del portafolio en la cual las tasas variables han dado espacio dentro del total, este decremento presentado en el año 2020 e igual a los 7,4 p.p., situó la deuda a tasa variable en 50,8% al cierre 2020 y 2021.

²⁹ Publicado y vigente desde su publicación en La Gaceta N°98, del 24 de mayo de 2021.

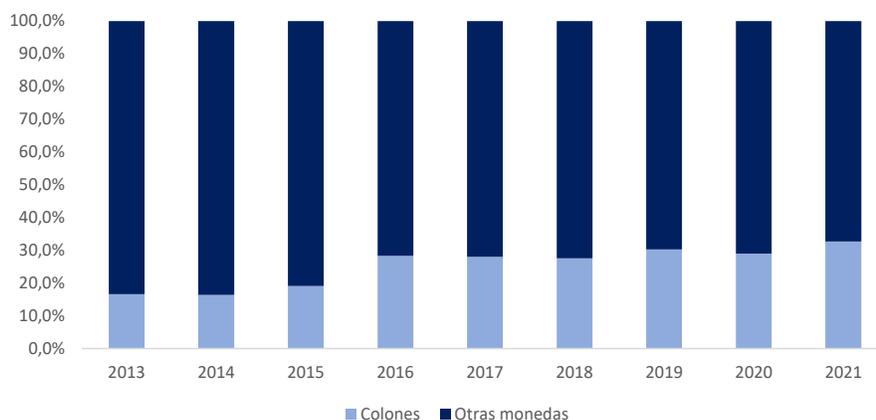
Gráfico 34. EPNF. Deuda Pública por estructura por tasa de interés. Datos en porcentajes. Periodo 2013-2021.



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

- **La posible afectación ante variaciones del tipo de cambio es importante, dado que 67,3% de la estructura de la deuda de las cuatro EPNF está en una moneda diferente al colón, siendo que la mayoría de sus ingresos están pactados en colones.** Al analizar la estructura por tipo de moneda desde 2013 y hasta 2021 se nota un incremento de la moneda local en 16,1 p.p., llegando a representar 32,7% al cierre del 2021.

Gráfico 35. EPNF. Deuda por Estructura por moneda. Datos en porcentajes. Periodo 2013-2021.



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

Más al considerar que a diciembre 2021 el tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense registró un incremento anual de 4,4%, reflejando el efecto negativo de la pandemia por COVID-19. A este riesgo se le debe dar mayor interés por lo acontecido en el año 2021 y el primer trimestre 2022, ya que ante el incumplimiento de las metas pactadas con el Fondo Monetario Internacional, un deterioro en las perspectivas de las finanzas públicas, las elecciones presidenciales y el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania podrían seguir generando presiones sobre el tipo de cambio.

- **La mayoría de 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.

- **En 2020 los ingresos en conjunto de las cuatro empresas que tienen el mayor peso en el sector, alcanzaron 7,5% del PIB.** Al comparar los ingresos de marzo 2021 con respecto a marzo 2020, se observa un decremento de 7,7% y un 0,2% del PIB.
- **Durante el 2020 las 4 empresas que tienen el mayor peso en el sector, presentaron pérdidas, en conjunto presentan pérdidas de hasta 0,4% del PIB en 2020.** A marzo 2021, las pérdidas de las cuatro empresas alcanzaron el 0,03% del PIB.

Estudios y análisis de años recientes elaborados por la Contraloría General de la República (CGR), establecen los riesgos que presentan algunas instituciones públicas y que podrían impactar al fisco. Así, por ejemplo, la CGR ha señalado que el panorama del Grupo ICE no es positivo, al considerar los negocios en los que ha incurrido la entidad y han resultado 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. Otro aspecto importante, es la instauración en marzo 2022 por parte del Poder Ejecutivo de un órgano que será el responsable de establecer los posibles incumplimientos del ICE en relación con la concesión, uso y explotación de las frecuencias 2500 MHz a 2690 MHz, indispensables para el despliegue de redes 5G.

Sobre el proceso de planificación del Tren Eléctrico del GAM y desarrollado por INCOFER, el ente regulador determinó que para la elaboración de los estudios de pre inversión, no se cumplió con una secuencia lógica y ordenada al efectuar estos estudios, tampoco consideró el involucramiento oportuno previo a iniciar la etapa de factibilidad de actores del Sector con competencias técnicas y/o sectoriales de interés para la planificación del Proyecto.

Con respecto a la razonabilidad del proceso de pre inversión de RECOPE, la CRG indica que se evidencia que las decisiones de inversión acerca del desarrollo de proyectos se fundamenta en estudios y normativa interna que no se apega al ordenamiento jurídico y técnico vigente, en aspectos relacionados con el rol y la responsabilidad de aprobación de los proyectos y el uso de mecanismos tales como los Acuerdos de Cumplimiento y la modalidad de contratación, los cuales vulneran los resultados de los estudios ya que varían lo ya regulado sobre el contenido con el cual se debe contar durante la toma de decisiones. También, el desalineamiento de los procedimientos y guías de RECOPE S.A., con respecto a las fases y etapas de pre inversión de MIDEPLAN, así como la aplicación incompleta de índices para determinar el grado de madurez, así como los criterios necesarios para decidir sobre la continuidad de la propuesta de modo informado y razonado.

La CGR también emitió 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, lo que limita su alcance y potencial. Además, que la ausencia de elementos básicos en la gestión transparente de los programas y proyectos ejecutados por 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. Las debilidades determinadas por la CGR en JAPDEVA se revisten de especial importancia, dados los problemas financieros que ha venido presentando la institución desde 2019 y que aún al 2021 se mantienen.

Por su parte, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en 2020 realizó un estudio para conocer y comparar la eficiencia de las ocho empresas eléctricas que operan en el país, cuyos resultados revelan que el costo económico operativo promedio de distribución por cliente de la CNFL subsidiaria del Grupo ICE tiene el costo operativo más alto. Con respecto al costo operativo por cliente, 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 del estudio, la CNFL necesita mejorar sus indicadores de eficiencia operativa.

Las empresas públicas deben ser parte de cualquier análisis integral de las finanzas públicas, puesto que su deuda suele tener garantía estatal ya sea implícita o explícita ante sus acreedores. Por tanto, las obligaciones ocultas o implícitas con empresas públicas que no han sido determinadas por el 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 impostergable e imperante.

Este tema toma mayor relevancia al considerar el actual contexto de la emergencia sanitaria, los efectos y repercusiones a corto y mediano plazo post COVID-19 en las finanzas tanto de las empresas públicas como privadas, así como en la liquidez y economía del Gobierno dados los ajustes en su planificación fiscal, que considerara tanto medidas administrativas como financieras para atender la situación de crisis o emergencia, además de compensar los impactos económicos y sociales derivados de ella, ya que la pandemia o crisis sanitaria mundial implica un cambio radical en los resultados esperados en las cifras fiscales y las de decisiones de los distintos jerarcas ante la incertidumbre que cubre las cotidianidad y vida de los costarricenses

6.1.7. Riesgos del sistema financiero

El sistema financiero está expuestos a diversos tipos de riesgos que podrían afectar su estabilidad y comprometer las finanzas públicas. Lo anterior, principalmente dada 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). Así, entre los riesgos que puede experimentar el sistema financiero están: el incumplimiento, de mercado, de liquidez, de liquidación, de refinanciamiento y de contagio.

Entre los meses de marzo y mayo 2020 las medidas adoptadas para contener la rápida propagación de la COVID-19 generaron un colapso de la actividad económica mundial. Esta situación provocó que la economía mundial experimentara la peor recesión desde la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado, sin embargo, al final del año la caída del PIB global fue menor que lo previsto, puesto que se proyectaba del 4,4% y terminó siendo del 3,1%, según el último dato publicado por el FMI en la actualización de octubre 2021.

No obstante, el análisis realizado por el BCCR muestra que las exposiciones al riesgo de crédito son ahora mucho mayores que antes de la pandemia. El ejercicio de pruebas de tensión de riesgo de crédito consistió en dos escenarios hipotéticos que simulan condiciones macroeconómicas denominadas como adversas y severas, para el escenario adverso se simuló una prolongación de la contracción económica observada a finales del 2020, con una recuperación muy lenta para los doce meses posteriores, la cual se reflejaría en una caída en términos interanuales del PIB del 2,6%, con tasas de interés similares a las actuales y una depreciación anual del colón respecto al dólar del 4%. Para el escenario severo se supone una situación fiscal del Gobierno en deterioro, debido a la no aprobación de las reformas acordadas con el Fondo Monetario Internacional, lo que conlleva a un incremento de las tasas de interés en moneda nacional del sistema bancario cerca de 550 puntos base y la depreciación del colón alcanzaría 15%, y esos ajustes llevarían a una contracción anual del PIB de un 3,5%. Esto se traduce negativamente sobre el indicador de suficiencia patrimonial del Sistema Bancario Nacional. La materialización de este riesgo crediticio se cuantifica por el aumento del incumplimiento total o parcial del contrato financiero por parte del deudor.

Las pruebas de tensión del riesgo de liquidez y de refinanciamiento confirman que en general el sistema financiero mantiene condiciones de liquidez y de financiamiento que le permiten resistir de manera aceptable escenarios severos de tensión. Sin embargo, al igual que con el riesgo crediticio, es necesario continuar realizando ejercicios de tensión de forma más frecuente y mantener una mayor vigilancia sobre exposiciones relevantes, como la dependencia importante de fuentes de financiamiento sensibles a condiciones de mercado y el aumento en las captaciones de muy corto plazo que trajo consigo la emergencia sanitaria.

El BCCR, para impulsar la reactivación y mitigar los riesgos del sistema financiero, incrementó el monto de su facilidad especial de financiamiento a los Intermediarios Financieros regulados por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), mientras que el CONASSIG extendió para 2021 la vigencia de varias de las medidas fijadas para 2020, particularmente las que permitieron otorgar de manera más expedita prórrogas, readecuaciones y refinanciamiento.

En enero de 2022 se realizó la publicación de la Ley de Creación del Fondo de Aavales para el apoyo a las empresas afectadas por el COVID-19 y la reactivación económica. Este Fondo es un instrumento financiero que otorga garantía a las empresas afectadas por la crisis sanitaria. La garantía será de 75% sobre el monto principal del crédito que brinden las entidades bancarias. Por tanto, si la empresa acreedora no puede responder al pago del crédito, el fondo de aavales reconocerá 75% de lo prestado a la institución financiera. Aunque el Fondo se va a ir nutriendo gradualmente con los aportes de las entidades, la ley dispuso un mecanismo novedoso para asegurar la cobertura de depósitos desde un inicio: el respaldo de la garantía con los recursos del encaje mínimo legal o la reserva de liquidez (que, en caso de ser utilizados para ese fin, deberán ser restituidos en el plazo de ley por las entidades al Banco Central). La garantía del Fondo complementa y no elimina la garantía establecida en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, Ley 1644, para los bancos comerciales del Estado.

El Informe Anual de Estabilidad Financiera 2020-2021 indica que el BCCR mantendrá su compromiso con una política monetaria contra cíclica para mitigar las condiciones

macroeconómicas adversas, en tanto ello no constituya un riesgo para alcanzar la meta de inflación en el horizonte de 24 meses. Asimismo, las autoridades financieras seguirán con una revisión constante de las medidas de flexibilización normativa, sin dejar de lado los principios esenciales de la sana gestión de riesgos y en el entendido que son temporales. En los últimos años se ha venido fortaleciendo la red de seguridad financiera, particularmente con la adopción de mecanismos de seguimiento y alerta temprana de riesgos individuales y sistémicos, el fortalecimiento de la supervisión, la creación del seguro de depósitos, la reforma al régimen de resolución bancaria, y la mejora en el instrumento de prestamistas de última instancia del BCCR.

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

Actualmente la Unidad de APP's realiza un seguimiento a seis Concesiones que están en operación, de cuales dos cuentan con riesgos explícitos como lo son: 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), las mismas presentan compromisos por parte del Estado como Garantía de Ingresos Mínimos como se detalla a continuación.

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 41. Comparación de ingresos esperados e ingreso mínimo garantizado.

Año	Fecha Revisión	Ingresos Concesión	IMG	Diferencia
2020	16 jul 19 - 15 jul 20	45 851 972,27	37 060 000,00	8 791 972,27
2021	16 jul 20 - 15 jul 21	41 219 993,75	39 640 000,00	1 579 993,75
2022	16 jul 21 - 15 jul 22	48 560 505,69	40 790 000,00	7 770 505,69
2023	16 jul 22 - 15 jul 23	48 560 505,69	41 980 000,00	6 580 505,69
2024	16 jul 23 - 15 jul 24	48 560 505,69	43 210 000,00	5 350 505,69
2025	16 jul 24 - 15 jul 25	48 560 505,69	44 470 000,00	4 090 505,69
2026	16 jul 25 - 15 jul 26	48 560 505,69	45 770 000,00	2 790 505,69
2027	16 jul 26 - 15 jul 27	48 560 505,69	47 200 000,00	1 360 505,69
2028	16 jul 27 - 15 jul 28	48 560 505,69	48 690 000,00	- 129 494,31
2029	16 jul 28 - 15 jul 29	48 560 505,69	50 220 000,00	- 1 659 494,31
2030	16 jul 29 - 15 jul 30	48 560 505,69	51 810 000,00	- 3 249 494,31
2031	16 jul 30 - 15 jul 31	48 560 505,69	53 450 000,00	- 4 889 494,31
2032	16 jul 31 - 15 jul 32	48 560 505,69	54 450 000,00	- 5 889 494,31
2033	16 jul 32 - 15 jul 33	24 280 252,85	27 735 000,00	- 3 454 747,15

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público con datos remitidos por la Administración Concedente en el oficio CNC-ST-0191-2021C del 24 de mayo 2021.

“De esta forma se puede observar que, de mantenerse los ingresos reales de la Concesión en el tope máximo proyectado por la Concesionaria en su oferta original, de US\$48.560.505,69; por el plazo restante de la Concesión según el Contrato actual y vigente, sería hasta en los últimos años en donde el Contrato podría experimentar o generar un pasivo para el Estado por concepto de la cláusula de Ingresos Mínimos Garantizados por el Estado”.

Es importante señalar que, 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 los pagos que tenga que hacer al CNC y se encuentren vigentes las garantías indicadas en este contrato
- Los ingresos (Yt) del Concesionario en el año calendario "t" de operación, sean inferiores al monto garantizado (Yimgt) ajustado.
- El ingreso (Yt) del Concesionario sea superior al 80% del ingreso potencial actualizado (YPt)

Según lo anterior, en el contrato de la concesión en la cláusula 3.7.4 “Mecanismo de ingresos Mínimos Garantizados”, se indica que para asegurar el pago al concesionario, en caso de activarse el IMG, 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, por lo que, actualmente el Ministerio de Hacienda emitió el título N° T\$CERG 166 con fecha de vencimiento al 30-03-2021, y en el próximo ejercicio de anteproyecto estará incluido dentro de los pagos a efectuar en marzo del 2021, en el Programa Presupuestario 230 Servicio

de la Deuda, este ejercicio se realiza de forma anual para asegurar que se cumpla lo establecido en el contrato de la concesión.

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 año calendario es de enero-diciembre), contados a partir del momento en que se ponga en operación la Terminal de Pasajeros cuya fecha inició en enero del 2012.

El Ingresos Mínimos Garantizados 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 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 la siguiente tabla se refleja el compromiso fiscal que debe hacer frente el Gobierno en caso de que se active el Ingreso Mínimo de Pasajeros Garantizados, dicha contingencia no se había activado desde el 2012 a 2019, no obstante, para el cierre del 2020 se presentó un déficit de pasajeros producto de los efectos en el tráfico aéreo generado por medidas de cierre de fronteras por la Pandemia, las mismas impactaron directamente en la Concesión.

Cuadro 42. Tráfico internacional de salida mínimo garantizado contrato de concesión Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quiros.

Año (t)	Tráfico Mínimo $Q_{\min t}$	Tráfico real y proyectado Q_t	T
2012	208.500	325.084	\$7
2013	226.000	338.576	\$7
2014	243.000	389.701	\$7
2015	259.500	438.590	\$7
2016	275.000	586.768	\$7
2017	290.000	532.289	\$7
2018	304.500	554.422	\$7
2019	318.500	603.960	\$7
2020	331.500	247.084	\$7
2021	344.500	247.084	\$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: Contrato de Concesión y datos suministrados por la Administración Concedente con corte a junio 2021.

Para el cierre 2021 el número real de pasajeros de salida reportados por el Concesionario fue inferior al número de pasajeros garantizados lo que genero la activación de la garantía.

Para lo que se lleva del 2022, mayo y junio las cifras de pasajeros salientes han incrementado llegando a los niveles habituales de pasajeros salientes en esta temporada, la cifra acumulada es inferior a la esperada históricamente con tan solo 167.972 pasajeros salientes donde en promedio para los 4 años previos a la pandemia se alcanzaba cifras de 354.069.

Exposición Máxima

De acuerdo a la información suministrada por la Administración Concedente y el contrato de concesión, aplicando la fórmula de ingreso mínimo garantizados y considerando el número de pasajeros establecidos en el Contrato, con las cifras actuales reportadas por la Administración Concedente se presenta un déficit de pasajeros por 176.528 requeridos para el cierre del año 2021. El déficit indicado actualmente representa un compromiso de US\$1.235.696, misma que podrá ser cubierta en el transcurso del año según las medidas de reactivación económica y de incentivos al turismo que sean aplicadas por las autoridades.

$$Zt (\text{Año } 2021) = (344.500 - 167.972) * \text{US\$}7$$

$$Zt (\text{Año } 2021) = \text{US\$}1.235.696$$

En caso de en los restantes seis meses no se logró llegar a alcanzar el nivel mínimo de pasajeros garantizados en el contrato, por segundo año consecutivo la Administración Concedente tendrá que efectuar el pago de la garantía y con ello la aplicación del procedimiento correspondiente.

El procedimiento para la aplicación de los ingresos mínimos garantizados según lo establece el contrato en su artículo 8.13.1 indica que:

El Concesionario deberá presentar su reclamo formal por la diferencia de pasajeros no atendida entre el tráfico calculado, dicho reclamo deberá ser presentado ante la Administración Concedente dentro del primer mes calendario siguiente al año en que se no se cumplió el tráfico mínimo acordado con base en lo estipulado en la cláusula anterior. En este caso el concesionario presentó el respectivo reclamo el 15 de enero del 2021 bajo el oficio COR-GG-21-208. Corresponde a la Administración Concedente en un plazo de tres (3) meses calendario de plazo para analizar y aprobar el pago que corresponda y un (1) mes calendario adicional para efectuar el desembolso correspondiente. Actualmente la Administración Concedente se encuentra en el proceso de revisión de la cantidad de pasajeros salientes con la finalidad de verificar si el reclamo es procedente y estimar el respectivo cálculo.

Debe ser revisado el contrato con la finalidad de verificar a quien corresponde efectuar el desembolso, además de asignar la cuenta a ser utilizada para efectuar el pago en caso que proceda el reclamo, por otra parte, corresponde a la Administración Concedente la responsabilidad de remitir al Ministerio de Hacienda en el reporte de Anexos el respectivo incidente, además de formalizar la notificación respectiva de la activación de la contingencia fiscal explícita del contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público Nueva Terminal de Pasajeros y obras conexas Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós.

6.1.9. Riesgos macro fiscales

El monitoreo de los riesgos macro fiscales es fundamental para prever los posibles efectos negativos que tienen choques macroeconómicos en las cuentas fiscales. Las autoridades pueden tomar medidas de política que mitiguen los efectos sobre las variables macro fiscales y controlar la trayectoria de los agregados fiscales (ingreso, gasto, balance y deuda).

En particular, Costa Rica está experimentando un proceso de recuperación económica que le permite a las autoridades continuar con el proceso de consolidación fiscal. El control de los casos activos de COVID-19 tanto dentro como fuera del país ha permitido que la actividad económica repunte en la mayoría de los sectores. Esto ha permitido a las autoridades recuperar los niveles de recaudación pre-pandemia. Esto se ha traducido en mejores resultados fiscales a lo que va del año, lo que demuestra un paso firme en ruta hacia la consolidación fiscal.

Sin embargo, existen riesgos que pueden atentar contra el proceso de consolidación fiscal. Estos riesgos tienen una probabilidad media e impacto alto, como lo sucedido con el choque de la pandemia de la COVID-19. Los riesgos que se identifican se dividen en tres: i) crecimiento económico, ii) tipo de cambio y iii) tasas de interés. Las nuevas variantes del virus y el proceso de vacunación mundial pueden poner en riesgo el proceso de recuperación económica mundial mediante medidas como el confinamiento y cierre de comercios. En el caso del tipo de cambio, el aumento de los precios de las materias primas implica una mayor demanda de dólares y mayores presiones en el tipo de cambio. En particular, el precio del petróleo parece que es la fuente más importante de presión en el tipo de cambio. Por último, las condiciones favorables de liquidez en el mercado financiero se pueden acabar el próximo año, aumentando la competencia de fondos prestables y aumento de tasas de interés.

Los riesgos de crecimiento económico pueden tener el mayor impacto en la sostenibilidad fiscal del Gobierno. Un choque de dos desviaciones estándar en crecimiento económico puede elevar la deuda hasta un 73% del PIB en 2022, y retrasar la consolidación fiscal del Gobierno mediante una menor recaudación. Esto se traduciría en mayores déficits y mayores necesidades de financiamiento. Respecto al choque de tasas de interés, si bien no aumenta la deuda como en el caso de los choques de crecimiento, este es bastante persistente, pues mantendría a la deuda en niveles de alrededor del 70% del PIB incluso hasta en 2026. Por último, los choques de tipo de cambio (de una depreciación de 5% y 10% sostenida sobre el escenario de proyección) tienen impactos importantes en el corto plazo, pero son los que se diluyen con más facilidad.

Estos resultados dan pie a la agenda de medidas que el Gobierno ha implementado y a las medidas complementarias para blindar las finanzas públicas de choques exógenos adversos. Dentro de las medidas estructurales que se tienen planeado implementar se encuentran los proyectos complementarios a la agenda con el FMI. Estos proyectos son clave dentro del escenario base, pero además para las negociaciones dentro del Servicio Ampliado del Fondo y generar credibilidad y confianza entre los inversionistas tanto domésticos como extranjeros. Con esto podría afectar positivamente las tasas de interés a favor del Ministerio de Hacienda, disminuyendo las presiones en las tasas de interés. Por otro lado, esta agenda complementaria coadyuva con el cumplimiento de las metas cuantitativas del programa con el

FMI, y de esta manera contar con recursos para hacer frente a pasivos en moneda extranjera disminuyendo las presiones en el mercado cambiario.

Continuando con las medidas para mitigar los riesgos de tasas de interés y el tipo de cambio, Hacienda prevé una emisión de Eurobonos en los mercados internacionales. Esta emisión permitiría al Ministerio dejar de presionar las tasas domésticas y evitar sobresaltos en estas tasas que puedan afectar las emisiones del Ministerio. Por otro lado, esta emisión permitiría acceder a dólares sin tener que acudir al mercado doméstico, evitando generar presiones adicionales en el mercado que puedan eventualmente afectar la hoja de balance del Ministerio. Además, el Ministerio está trabajando en mejoras para la gestión de la deuda que permiten, no solo generar más transparencia al mercado sobre la estrategia de endeudamiento que sigue el ministerio, sino que a la larga puede significar una disminución de costos de endeudamiento. A su vez, el Ministerio de Hacienda ha venido incrementando su saldo en caja de manera precautoria para aprovechar las condiciones de liquidez que presenta el mercado. Esto permite amortizar deuda del año siguiente con las condiciones favorables de años anteriores y mitigar los efectos de un choque de tasas de interés (riesgo de refinanciamiento). Dentro de las medidas de mitigación se incluye continuar con la política de pre-fondeo hasta que las condiciones del mercado financiero lo permitan.

Por último, por el lado del gasto existen dos objetivos: (i) continuar con el cumplimiento estricto de la regla fiscal y (ii) comprometerse a incrementar el gasto social y de capital.

En particular, las autoridades están comprometidas con un gasto de capital de alrededor del 2% para no sacrificarlo en el proceso de consolidación fiscal. Este compromiso permite continuar aumentando las capacidades productivas del país y mitigar los riesgos de crecimiento en el mediano plazo. Respecto al gasto en asistencia social, las autoridades están comprometidas con un aumento de 0,1% del PIB en rubros de este tipo de gasto. Los compromisos de gasto social y de capital son parte de la agenda con el FMI. Se reitera la importancia de seguir aplicando el artículo 15 del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas sobre la asignación de ingresos corrientes a destinos específicos. En particular, la mayor discrecionalidad de las autoridades para asignar el gasto de acuerdo a los ingresos corrientes que se reciben ha permitido controlar los niveles de gasto más allá de los límites impuestos por la regla fiscal. Las medidas de mitigación por el lado del gasto han cumplido el doble objetivo, contención del gasto corriente y preservación del gasto de capital y de asistencia social.

