



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022



Imprenta Nacional
Costa Rica

ALCANCE N° 205 A LA GACETA N° 175

Año CXLI

San José, Costa Rica, martes 17 de setiembre del 2019

59 páginas

PODER LEGISLATIVO PROYECTOS

N° 21.568

**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO
Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL
EJERCICIO ECONÓMICO 2020**

CONSTA DE X TOMOS

TOMO III

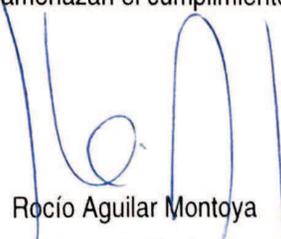
**Imprenta Nacional
La Uruca, San José, C. R.**

y deuda plasmadas en este MFPMP se verían afectadas, atrasando el punto de inflexión en que estos indicadores cambian su trayectoria hacia una más positiva para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Otra de las variables fundamentales en estas proyecciones es el crecimiento económico. En los últimos años la economía costarricense ha experimentado una desaceleración económica, debido a una disminución del consumo final de los hogares y al menor crecimiento de la demanda externa por bienes y servicios. Este bajo crecimiento afecta la recaudación tributaria y con ello los ingresos del Gobierno Central. Se estima que una baja en el crecimiento del 0,5% implicaría un aumento del 2% en la proyección de la relación deuda a PIB para 2023 respecto al escenario base. Ante esta situación, nuevamente es importante recalcar la importancia de mejorar la gestión de deuda, teniendo acceso a los mercados internacionales en el mediano plazo y así cumplir con la Política Nacional de Endeudamiento (Decreto 41.935-H) y su Estrategia. El mejoramiento de la calidad educación, el mantenimiento y ampliación de la infraestructura, programas sociales, una mayor cobertura de los sistemas de salud, todas estas y otras iniciativas necesitan de un sano y correcto financiamiento que no se limite al mercado interno.

Por último, se deben tener presentes los riesgos existentes para el presupuesto de la República, tales como desastres naturales cada vez más frecuentes producto del cambio climático, las demandas contra el Estado, la no aplicación integral del título III de la Ley de Fortalecimiento sobre reformas en remuneraciones, la insostenibilidad de los regímenes de salud y pensiones, la aparición de contingencias fiscales asociadas a las entidades que se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la Regla Fiscal y aquellas que pugnan por salirse, entre otros. El control de estos riesgos supera la labor del Gobierno y requiere del compromiso de los diferentes actores políticos, empresariales, sindicales y de la sociedad civil con la sostenibilidad no solo de las finanzas públicas sino del estado de bienestar y democracia que por décadas hemos construido.

El documento a continuación detalla la trayectoria de los ingresos, gastos y financiamiento para el Gobierno Central. El Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2019 – 2023 está estructurado en cinco secciones, detalladas de la siguiente forma. En la primera sección se brindan aspectos relevantes del entorno macroeconómico internacional y nacional ocurridos en 2019. La segunda sección hace una breve descripción de los supuestos utilizados en las proyecciones, así como los resultados tanto del escenario base como de los escenarios alternativos. En la tercera parte se realiza un análisis de sostenibilidad de la deuda. En la sección cuatro se incluyen por primera vez una serie de riesgos que amenazan el cumplimiento de las proyecciones, y en la última sección las conclusiones.


Rocío Aguilar Montoya
Ministra de Hacienda



1. ASPECTOS RELEVANTES DEL ENTORNO MACROECONÓMICO 2019

1.1. CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL

La economía costarricense al estar inmersa en un mundo globalizado, no es inmune al contexto internacional, y dado que la coyuntura global tiende a desacelerarse, nuestra economía se enfrenta a un entorno difícil. En ese sentido las perspectivas económicas mundiales en 2019 y 2020 señalan que el crecimiento económico mundial se está desacelerando, especialmente por factores como el aumento de las disputas comerciales entre Estados Unidos y China, la incertidumbre sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea y la desaceleración del comercio mundial. Estos factores propician que los organismos financieros internacionales, bancos centrales y firmas especializadas, proyecten el crecimiento mundial a la baja para el bienio 2019-2020.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su informe perspectivas de la economía mundial (julio 2019), proyecta una desaceleración de 0,1%, tanto para el año 2019 como para el 2020, con respecto a las cifras que estimaba en abril, lo que ubica el crecimiento mundial en 3,2% para el 2019 y 3,5% para el 2020.

Por su parte, el Banco Mundial en su informe Global Economic June 2019 también proyecta una desaceleración más fuerte que

otros organismos, ubicando el crecimiento de la economía mundial para el bienio 2019-2020 en 2,6% y 2,7% respectivamente, valores que son inferiores en 0,3% y 0,1% puntos porcentuales a los estimados en enero del 2019 para ese periodo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también ha revisado hacia la baja sus proyecciones de crecimiento mundial; sin embargo, a pesar de ser el organismo que tenía previsiones de crecimiento más altas, está previendo un crecimiento menor en 2019 que alcanza un 3,2% y para el 2020 está

Cuadro No 1: Pronósticos de crecimiento económico 2018-2020

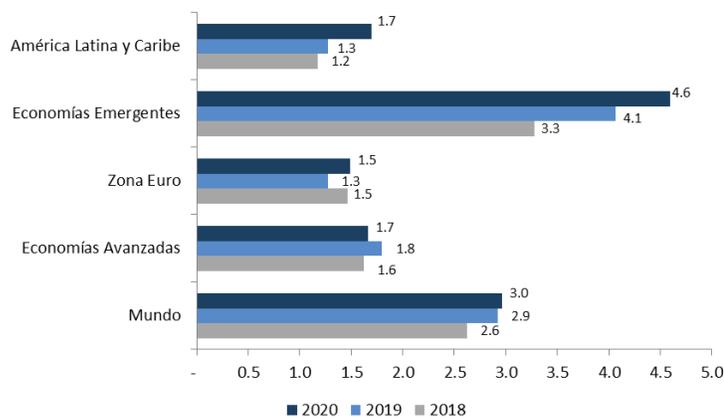
	2018	2019	2020
FMI			
Mundo	3.6	3.2	3.5
Economías Avanzadas	2.2	1.9	1.7
Zona Euro	1.9	1.3	1.6
Economías Emergentes	4.5	4.1	4.7
América Latina y Caribe	1.0	0.6	2.3
Banco Mundial			
Mundo	3.0	2.6	2.7
Economías Avanzadas	2.1	1.7	1.5
Zona Euro	1.8	1.2	1.4
Economías Emergentes	4.3	4.0	4.6
América Latina y Caribe	1.6	1.7	2.5
CEPAL			
América Latina y Caribe	1.2	1.7	-
OECD			
Mundo	3.5	3.2	3.4
Zona Euro	1.8	1.2	1.4
Naciones Unidas			
Mundo	3.0	2.7	2.3
Economías Avanzadas	2.2	1.8	1.8
Zona Euro	1.8	1.4	1.6
Economías Emergentes	4.3	4.1	4.5
América Latina y Caribe	0.9	1.1	2.0

manteniendo una expectativa de 3,4%. Otros organismos como la Organización de Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina también están revisando a la baja sus proyecciones.

Las principales causas que justifican la revisión por parte de estos organismos del crecimiento mundial a la baja, se encuentran las disputas comerciales entre Estados Unidos y China como se había indicado previamente. Estas disputas han provocado que Estados Unidos incremente aún más los aranceles sobre ciertas importaciones chinas y este último ha respondido elevando aranceles de un grupo de importaciones de Estados Unidos. Como resultado de estas acciones, las cadenas mundiales de suministro de tecnología se han visto amenazadas por la posibilidad de que Estados Unidos imponga sanciones. Además, este ciclo de disputas comerciales está afectando al sector manufacturero, alterando las cadenas de valor mundiales y generando una enorme incertidumbre que influye en las decisiones de inversión. Otra causa que suma a las expectativas de un bajo crecimiento mundial está relacionada con la incertidumbre que persiste en relación al Brexit y las crecientes tensiones geopolíticas, lo que repercute sobre los precios de la energía. Bajo este escenario, y con el riesgo de que se produzcan nuevas perturbaciones, las estimaciones de los organismos multilaterales apuntan a una actividad mundial más débil de lo previsto.

La inversión y la demanda de bienes de consumo duraderos, han sido moderadas en las economías avanzadas y de mercados emergentes, dado que las empresas y los hogares continúan postergando el gasto a largo plazo. Por consiguiente, el comercio mundial, que es intensivo en cuanto a maquinaria y bienes de consumo duraderos, sigue siendo débil. El repunte del crecimiento proyectado para 2020 es frágil y supone la estabilización de las economías de mercados emergentes y en desarrollo, las cuales atraviesan tensiones en la resolución de sus diferencias en torno a políticas comerciales.

Gráfico 1. Crecimiento económico mundial promedio a partir de diferentes proyecciones de organismos
-en porcentaje -



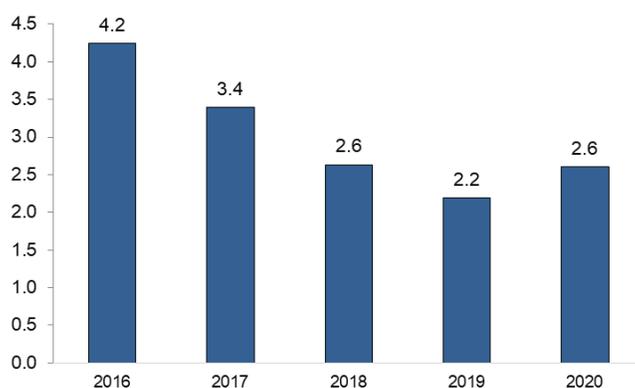
Fuente: Elaboración del Ministerio de Hacienda con datos de organismos internacionales.

1.2. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL

1.2.1 Sector Real

El crecimiento de la economía costarricense ha sido moderado en el trienio 2016-2018. Para el 2019 y 2020 la autoridad monetaria revisó a la baja este indicador, por lo que estima que alcanzará una variación de 2,2% y 2,6% respectivamente, implicando una leve recuperación en el segundo año. Lo anterior implica una baja de 1 p.p. y 0,4 p.p., en ese orden, con respecto a lo proyectado en el Programa Macroeconómico publicado en enero 2019. Factores que explican la desaceleración se relacionan con las condiciones internacionales prevalentes ya mencionadas en el apartado anterior.

Gráfico 2. Costa Rica: Tasas de variación PIB real 2016-2020*
-en porcentaje -



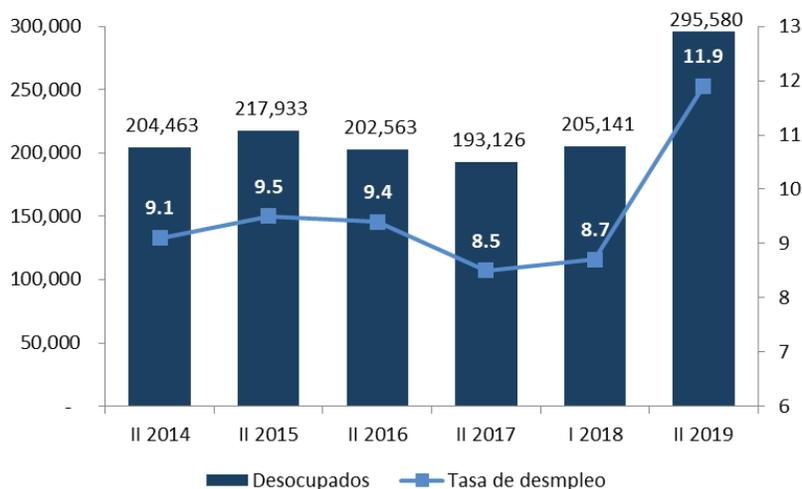
Fuente: Elaborado a partir de datos del Banco Central de Costa Rica

*/ 2019 y 2020 estimados en la Revisión del Programa Macroeconómico BCCR

Además, la revisión a la baja de las proyecciones de crecimiento del Banco obedece a la incertidumbre y el pesimismo prevalentes entre consumidores y empresarios, con efectos reales sobre el nivel de consumo e inversión; así como a la menor ejecución de obra pública.

Por otra parte, de acuerdo con los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), al segundo trimestre de 2019 la tasa de desempleo fue de 11,9%, cifra que contrasta con el resultado observado en el período abril- junio de 2018 cuando el indicador fue 8,7%. La cantidad de desocupados para el segundo trimestre del 2019 supera en poco más de 90 mil personas a la cifra observada en el mismo período de 2018. Este dato debe analizarse a la luz del aumento de la fuerza laboral en cerca de 113,6 mil personas entre un período y otro. En lo que respecta al número de desempleados, el 49,7% corresponden a hombres y el restante 50.3% a mujeres.

**Gráfico 3. Costa Rica: Personas desocupadas y Tasas de desempleo
2014-2019 al segundo trimestre de cada año
-en porcentaje y cantidad de personas-**



Fuente: Elaboración del Ministerio de Hacienda con datos del INEC.

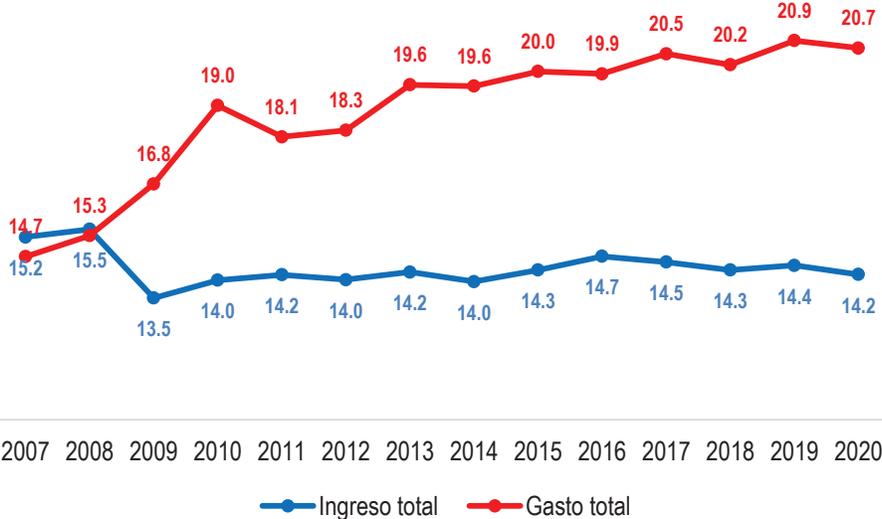
1.2.2 Sector Fiscal

Los resultados fiscales del primer semestre son mixtos. La desaceleración económica ha impactado fuertemente la recaudación tributaria, lo cual ha sido mitigado con los ingresos recaudados por la amnistía tributaria contemplada en la Ley 9635 y que generaron recursos entre diciembre de 2018 y marzo de 2019, distribuidos en $\text{Q}85.367,9$ millones en el primer año y $\text{Q}138.962,9$ millones en 2019. A pesar de ello, y de los esfuerzos que se han hecho por contener el gasto el déficit primario en el primer semestre del 2019 se mantuvo igual al observado en el 2018 (-1,1% del PIB). Sin embargo, la desaceleración económica se refleja directamente en los ingresos del Gobierno Central, donde los ingresos muestran una marcada caída desde el año 2016. A pesar de que la Ley 9635 introduce reformas sobre el impuesto al valor agregado y sobre el impuesto a los ingresos y utilidades los ingresos totales como porcentaje del PIB para los años 2019 y 2020 muestran aún una desaceleración.

La estimación de los ingresos tributarios en el 2019, considerando los rendimientos por la reforma, pero exceptuando la amnistía muestran una variación de 3,2% inferior en 0,8 puntos porcentuales a la del 2018; al incluir la amnistía, la tasa de variación alcanza un 6,3%, 2,3 puntos porcentuales por encima del 2018. Para el 2020 la tasa de variación llega al 4,9% sobre el 2019 considerando la recaudación producto de la amnistía y la reforma.

Por su parte, el gasto total como porcentaje del PIB ha mostrado una clara tendencia al alza, sin embargo, para el 2020 se refleja una desaceleración, esto es producto de la entrada en vigencia de la Regla Fiscal y de las reformas de la Ley de Salarios de la Administración Pública, ambas contenidas en la Ley 9635. La gráfica siguiente muestra las tendencias indicadas tanto en ingresos como en gastos.

Gráfico 4. Costa Rica: Ingresos y Gastos Totales del Gobierno Central */
(porcentaje respecto al PIB)

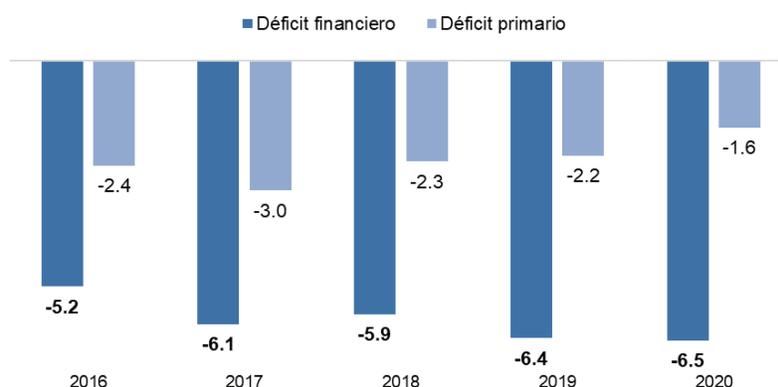


Fuente: Ministerio de Hacienda

*/ 2019 y 2020 estimados, devengados

En cuanto a las finanzas públicas, y como producto de las medidas de contención de gasto, y la reforma fiscal, se proyecta una desaceleración en el déficit primario del Gobierno Central para el 2019 y 2020 ya que se estima pase de -2,2% a -1,6% del PIB respectivamente, en comparación con 2,3% en el 2018. Por otra parte, el déficit financiero del Gobierno Central se ubicaría en 6.4% del PIB en 2019 y en 6,5% en 2020, evolución que difiere del resultado primario como consecuencia de la mayor carga por intereses, que se continuará presentando hasta que la Ley de Fortalecimiento logre alcanzar su máximo rendimiento.

Gráfico 5. Costa Rica: Balance Financiero del Gobierno Central */
(porcentaje respecto al PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda

*/ 2019 y 2020 estimados, devengados

Estos resultados incorporan el efecto de las medidas fiscales y también supone el ingreso de recursos por la colocación de bonos por US\$1.500,0 millones en los mercados internacionales y de créditos multilaterales para apoyo presupuestario por US\$850,0 millones.

Dado el peso del servicio de la deuda y la gradualidad de la reforma fiscal, en los próximos años la razón de deuda del Gobierno Central a PIB mantendrá su tendencia creciente hasta alcanzar un máximo en el 2023. Así mismo, los requerimientos brutos de financiamiento del Gobierno continuarán altos por varios años. En esta transición, el acceso al mercado externo permitiría reducir la presión sobre el costo de la deuda para los sectores público y privado, mejorar la estructura y la gestión financiera de la deuda pública, fortalecer la estabilidad macroeconómica y promover el crecimiento económico y el empleo.

1.2.3. Sector Externo

Al primer semestre de 2019 se aprecia una mejora en el déficit de cuenta corriente. A junio de 2019 este se estimó en -0,9% del PIB, mientras que para el mismo periodo de 2018 fue -1,2% del PIB. Esta mejora se explica, por una caída en el valor de importaciones parcialmente compensada por el lento crecimiento de las ventas externas. Adicionalmente, la desaceleración económica, implicó menores compras de materias primas para la manufactura y la agricultura, bienes de capital y de consumo (duradero y no duradero). La factura petrolera también disminuyó como consecuencia del menor precio en términos interanuales, compensando el aumento en la cantidad de barriles importados. Por su parte, las compras de los regímenes especiales compensaron parcialmente esta contracción.

Por otra parte, según cifras del BCCR en el primer semestre de 2019, los flujos financieros netos hacia la economía fueron menores con respecto a un año atrás. En el sector público incidió el efecto base, por cuanto en marzo de 2018 ingresaron los recursos del préstamo del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) para apoyo a la balanza de pagos, por US\$1.000 millones. Si bien los in-flujos de inversión directa aumentaron y en magnitud continúan excediendo el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, otros flujos financieros del sector privado en este lapso mostraron una mayor salida neta de recursos que hace un año, en el tanto reflejaron la cancelación de pasivos externos de la banca privada (principalmente de corto plazo).

1.2.4. Sector Monetario y Financiero

En materia monetaria, el BCCR puso en marcha diversas acciones para controlar la liquidez, entre ellas velar porque los agregados monetarios y el crédito se muevan acorde con la evolución económica.

Al finalizar el primer semestre del 2019, los agregados monetarios y crediticios, acorde con la desaceleración de la actividad económica y la incertidumbre por la entrada en vigencia del impuesto al valor agregado, presentaron tasas de crecimiento inferiores a las observadas el año anterior. Específicamente, la base monetaria presentó una disminución mensual de ₡286.867 millones, explicado por el aumento en la posición deudora neta del BCCR en el Mercado integrado de liquidez (MIL) y el incremento en el saldo de Bonos de Estabilización Monetaria.

En junio de 2019, la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica (BCCR) acordó disminuir en 25 puntos base (p.b) la Tasa de política monetaria (TPM) para ubicarla en 4,50%, además de una reducción de 19 p.b. en la tasa de interés bruta de los depósitos a un día plazo (DON) para situarla en 2,66%. Además, a partir del 16 de junio entró a regir la reducción en la tasa de encaje mínimo legal (EML) del 15% al 12% para las obligaciones en moneda nacional. Las medidas adoptadas por el BCCR se sustentaron en una coyuntura económica caracterizada por un bajo ritmo de crecimiento económico y elevada tasa de desempleo que provoca que los riesgos a la baja en la inflación superen los riesgos al alza.

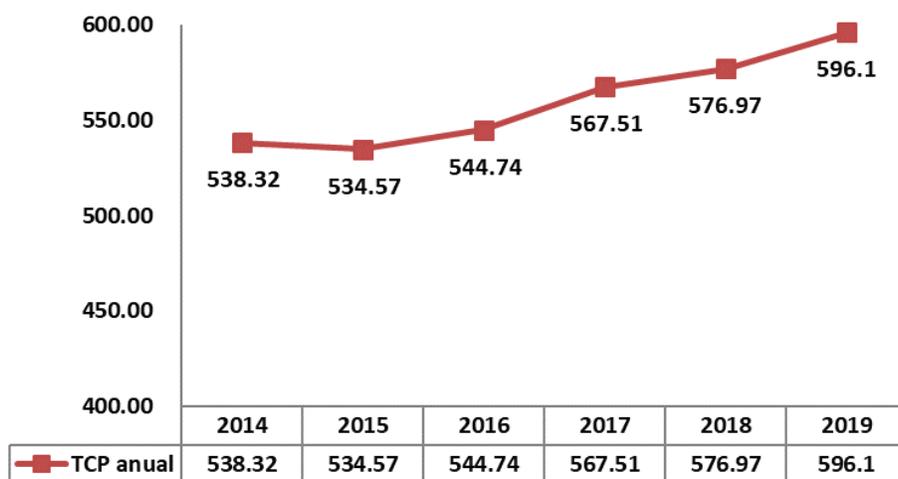
En materia cambiaria, en junio de 2019, el resultado neto de las operaciones de compra y venta de divisas de los intermediarios cambiarios registró un superávit de US\$291,2 millones (US\$178,2 millones en mayo). Durante el mes la oferta promedio diaria de divisas fue de US\$77,0 millones, superior a la demanda diaria que alcanzó los US\$62,5 millones.

Durante el 2019 el mercado cambiario ha mostrado una relativa estabilidad, con una tendencia a la apreciación del colón. Al 19 de junio, el resultado neto acumulado del mercado privado de cambios (“ventanillas”) registró un superávit de USD\$680,2 millones (US\$871,0 millones en el mismo período del 2018). Esto permitió al BCCR realizar compras para restituir parcialmente las ventas de divisas al sector público no bancario (SPNB), que a esa fecha demandó US\$534,9 millones.

Como se ha indicado, en el contexto interno, la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley N° 9635) contribuyó a reducir la incertidumbre que prevaleció en el segundo semestre de 2018 y permitió que en el primer semestre del año en curso el Gobierno obtuviera en el mercado local el financiamiento requerido a plazos más largos y sobre todo a partir del segundo trimestre a tasas más bajas. Además, esa menor incertidumbre ayudó a que retornara la calma al mercado cambiario y que el tipo de cambio al término del 2018 presentara una variación interanual de 1.7%.

Para el 2019 y 2020, se espera, una desaceleración del ritmo de devaluación al pasar al 1.7% en relación con al 3.5% que se espera en el 2019.

Gráfico 6. Costa Rica: Tipo de cambio promedio compra-venta observado 2014-2019 */
-en colones-



Fuente: Elaborado a partir de datos del Banco Central de Costa Rica.

*/ 2019 datos a junio.

2 GOBIERNO CENTRAL: MARCO FISCAL PRESUPUESTARIO DE MEDIANO PLAZO 2019-2023

Las Proyecciones de Mediano Plazo se basan en los supuestos Macroeconómicos suministrados por el Banco Central que suponen un crecimiento del PIB real entre 2,2% y 3,1% para el período 2019-2023, así como un nivel de inflación entre 2% y 4%, un crecimiento en importaciones promedio de 6,7% para el periodo 2019-2023, según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2018-2023

Supuestos Macroeconómicos						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inflación	2.03%	3% (± 1 p.p.)				
PIB real (variación anual)	2.6%	2.2%	2.6%	2.8%	2.9%	3.1%
PIB nominal (millones de colones)	34,693,418	36,429,780	38,586,880	40,915,892	43,428,458	46,105,618
Crecimiento nominal del PIB	5.1%	5.0%	5.9%	6.0%	6.1%	6.2%
importaciones sin regímenes especiales y sin hidrocarburos (millones de colones)	7,207,195	7,154,786	7,664,860	8,361,400	9,124,077	9,914,401
Var. de importaciones sin regímenes e hidrocarburos	3.8%	-0.7%	7.1%	9.1%	9.1%	8.7%

Fuente: Elaborado a partir de datos del BCCR

2.1 PROYECCIÓN DE INGRESOS ESCENARIO BASE 2019-2023

2.1.1 Fuentes de Financiamiento para 2019-2023

Se estima que entre 2019 y 2023 el Gobierno Central contará con ingresos corrientes constituidos principalmente por la recaudación de los tributos, así como con la colocación de títulos valores. En el caso de la colocación de títulos valores el mercado interno, es importante acotar que las importantes necesidades de financiamiento resultan elevadas en comparación con el tamaño mercado doméstico, lo que acarrea presiones al alza de las tasas de interés con los consecuentes efectos negativos no solo para la hacienda pública, sino también sobre la inversión privada y la producción.

En ese sentido la Asamblea Legislativa mediante Ley 9708 “Autorización para emitir títulos valores en el mercado internacional y contratación de líneas de crédito” aprobada el 16 de julio del 2019, autorizó al Gobierno la emisión de US\$1500 millones en eurobonos (colocaciones de deuda externa, en moneda extranjera) para enfrentar las necesidades de recursos y reducir el impacto sobre las tasas de interés del mercado doméstico. Esta ley solo consideró el financiamiento de parte de los recursos que planteó el Gobierno (US\$6000 mil millones), por lo que será necesario en el corto plazo reiterar ante el Congreso la aprobación remanente. Esta aprobación no solo permitirá una menor presión en el mercado local, sino una mejor percepción de riesgo por el mercado, en el sentido de que el Gobierno cuenta con un plan de financiamiento a mediano plazo.

Además de los títulos valores que pueda emitir el Gobierno Central y los empréstitos con multilaterales que pueda negociar, también se encuentran los créditos externos otorgados por bancos o entidades internacionales a instituciones estatales para obras de infraestructura. En lo que respecta al escenario pasivo, se contemplan los desembolsos programados para empréstitos ya aprobados por la Asamblea Legislativa y que se encuentran en ejecución con un horizonte temporal hasta 2023. Además, se considera una serie de préstamos actualmente en negociación con posibilidad de concretarse en el período, de manera que dada su relevancia se incorporan en el escenario base dado que se consideran prioritarios por las autoridades.

A partir de datos facilitados por la Dirección de Crédito Público, se tiene que para el período de análisis (2019-2023) los desembolsos correspondientes a recursos provenientes de fuente externa, representarán en promedio 0,71%, del PIB.

Los créditos externos financiarán proyectos de infraestructura relacionados con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como el Proyecto de Ampliación de la Ruta 32 y el Proyecto BID N° 3071/OC-CR de Rehabilitación y Ampliación de la Ruta 1 Limón – Cañas y II Etapa Programa Red vial cantonal.

A continuación, se detallan los desembolsos de recurso externo como porcentaje del PIB asociados a cada Dependencia del Gobierno Central.

Cuadro 3: Gobierno Central, escenario base, desembolsos financieros 2019-2023
(porcentaje respecto al PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023
Total General	0.14%	0.41%	1.24%	1.10%	0.67%
Poder Ejecutivo					
Ministerio de Seguridad	-	0.0001%	0.0019%	0.0119%	0.0306%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	0.0298%	0.0211%	0.0792%	0.1140%	0.1642%
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	0.0311%	0.2526%	0.8786%	0.6636%	0.2210%
Ministerio de Educación	0.0437%	0.0582%	0.1307%	0.1582%	0.1652%
Ministerio de Salud	0.0226%	0.0455%	0.1006%	0.0733%	-
Ministerio de Cultura y Juventud	-	0.0055%	0.0129%	0.0176%	0.0103%
Ministerio de Justicia y Paz	-	0.0001%	0.0019%	0.0119%	0.0306%
Ministerio de Comercio Exterior	0.0024%	0.0077%	0.0307%	0.0532%	0.0524%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	0.0123%	0.0225%	-	-	-

Fuente: Ministerio de Hacienda

2.1.2 Evolución de los Ingresos Corrientes y Principales Tributos

Los Ingresos Corrientes estimados para el período 2019-2023 consideran la evolución proyectada de las principales variables que están relacionadas con su comportamiento. En general para los tributos más representativos existe un respaldo teórico asociado con las variables que tienen repercusión sobre la recaudación. En el caso del componente interno del impuesto general sobre las ventas, ahora transformado en impuesto al valor agregado, la senda que sigue el consumo de los hogares es un determinante de la recaudación, y en el caso del componente recaudado en aduanas, la variable de referencia son las importaciones netas (excluye regímenes especiales e hidrocarburos). Cuando se trata del impuesto de salida del territorio nacional por vía aérea o terrestre, la estimación considera el número de personas que abandonan el país y el tipo de cambio (la tarifa del impuesto es en dólares estadounidenses). El Impuesto

Único a los Combustibles considera entre otros aspectos el número de litros producidos e importados por tipo de combustible. Por su parte la variable inflación es muy relevante para otros ingresos de menor representatividad, tal como lo son los ingresos no tributarios. A continuación, se presenta para algunos ingresos, la variable explicativa y fuente de información:

Cuadro 4. Variables explicativas de algunos ingresos del Gobierno Central

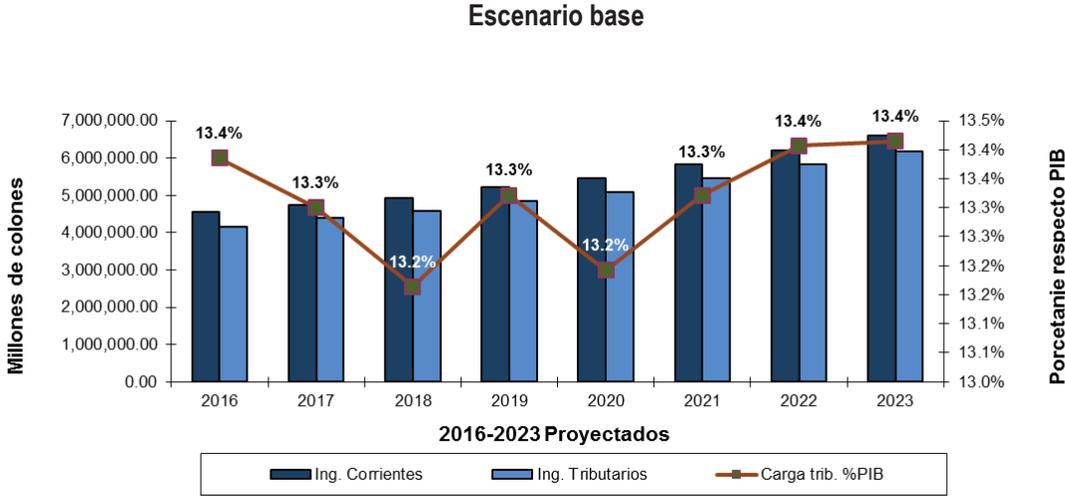
Impuesto	Variable asociada	Entidad que suministra la información
Impuesto al valor agregado interno	Consumo de los hogares	BCCR
Impuesto al valor agregado aduanas	Importaciones netas	
Ingresos y Utilidades	Se estima según las variables asociadas a sus componentes. También se asocia con el PIB	Dirección General de Tributación, BCCR.
Salidas al exterior vía aérea	Tipo de cambio y número de personas que salen por vía aérea.	Dirección General de Migración, BCCR.
Salidas al exterior vía terrestre	Tipo de cambio y número de personas que salen por vía terrestre.	Dirección General de Migración, BCCR.
Exportación de banano	Número de cajas exportadas, tipo de cambio de ventas.	CORBANA, BCCR.
Único a los Combustibles	Cantidad de litros importados y producidos, tasa de inflación	RECOPE, INEC.
Propiedad de vehículos	Factura y tarifas al cobro por tipo de vehículo, flota vehicular.	Dirección General de Tributación. INS
No Tributarios	Recaudación año anterior.	Meta de inflación BCCR.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La recaudación de un ingreso comprende la base imponible y la respectiva tasa o tarifa. La definición de la base no es sencilla por lo que para realizar proyecciones mediante la aplicación de modelos estadísticos o econométricos con la ayuda de softwares especializados como E-view se deben utilizar “bases proxy” como por ejemplo el PIB o, el consumo de los hogares. Otros factores como las tendencias históricas o la estacionalidad observada de la recaudación son relevantes al estimar un tributo.

Con la ayuda de las metodologías indicadas con anterioridad se obtuvo el resultado que se muestra a continuación:

Gráfico 7. Costa Rica: Ingresos corrientes y tributarios del Gobierno Central 2016-2023



Fuente: Elaboración del Ministerio de Hacienda.

Es preciso indicar que las proyecciones realizadas consideran las reformas introducidas por la Ley 9635, en los Títulos I y II referidos a la transformación del Impuesto de ventas en el Impuesto sobre el valor agregado, que entre otras cosas grava servicios y amplía la base tributaria, así como los cambios en el Impuesto a los ingresos y utilidades en materia de modificaciones en tramos salariales o el gravar ganancias y pérdidas de capital entre otras cosas. Es importante señalar que si bien el Ministerio de Hacienda realizó las estimaciones respectivas del impacto sobre la recaudación de los cambios establecidos en la nueva legislación, en algunos casos no fue posible determinar el efecto de esas variaciones, por ejemplo el efecto del tributo sobre el capital inmobiliario, dado que por ser impuestos completamente nuevos en nuestro sistema tributario, no existe historia o antecedentes que permitan establecer una base de cálculo para proyectar ese rendimiento, razón por la cual aunque este ministerio conoce que se generarán recursos adicionales, no se cuantifica ese efecto. De lo anterior se desprende que los montos proyectados son conservadores y que existe un impacto no cuantificado que solo conforme se presente la recaudación permitirá depurar el efecto de la Ley 9635.

Cuadro 5. Costa Rica: Rendimiento esperados de cambios en IVA e Ingresos y utilidades
(porcentaje respecto al PIB)

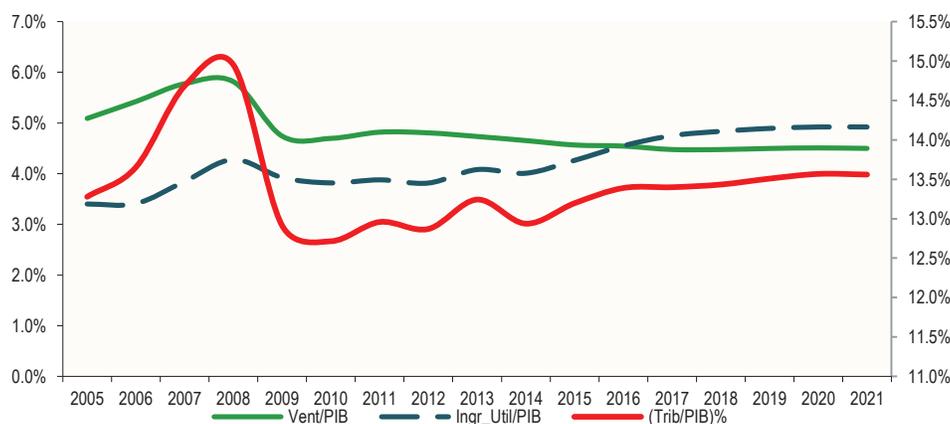
Concepto	2019	2020	2021	2022	2023
Impuesto sobre el valor agregado (IVA)	0.23%	0.48%	0.53%	0.56%	0.56%
Efecto IVA por canasta tributaria	0.06%	0.12%	0.12%	0.12%	0.12%
Impuesto sobre ingresos y utilidades	0.34%	0.67%	0.68%	0.68%	0.69%
Total	0.63%	1.27%	1.33%	1.36%	1.37%

Fuente: Dirección General de Hacienda

Para 2019 se espera que la carga tributaria se ubique en 13,3% del PIB, para luego crecer paulatinamente hasta alcanzar el 13,4% entre los años 2020-2023. Es de destacar que durante dicho período las previsiones macroeconómicas del BCCR muestran un comportamiento moderado, donde el crecimiento real de la producción se mantendrá la mayor parte del período por debajo del tres por ciento, lo que unido a la reducida variación en los precios se convierte en una limitante para una mayor dinámica de la recaudación. Asimismo, es de señalar que la caída en la carga tributaria observada en 2020 con respecto al 2019 se debe al efecto de los ingresos extraordinarios originados en 2019 por la amnistía tributaria.

El comportamiento esperado de los ingresos tributarios totales como para el Impuesto sobre el valor agregado e Impuesto a los ingresos y utilidades, se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 8. Gobierno Central-Carga tributaria total
Impuestos sobre el valor agregado, e Ingresos y utilidades 2007-2023
(porcentaje respecto al PIB)



Fuente: Elaboración del Ministerio de Hacienda.

El Impuesto sobre el valor agregado mostraría una carga tributaria que se desplazaría desde 4,4% del PIB en 2020, hasta alcanzar el 4,7% del PIB en el 2023. A lo anterior contribuye entre otras cosas la inclusión de los servicios dentro de la base tributaria, un sector muy dinámico de la economía, cuya exención con anterioridad

a la aprobación de la Ley 9635, ha sido responsable de la pérdida de dinamismo mostrada por el antiguo Impuesto general sobre las ventas.

Por su parte la carga tributaria del Impuesto a los ingresos y utilidades llegaría al 5,2% del PIB en el año 2023, desde el 5,1% del PIB en 2019, no obstante, se debe aclarar que en este año 2019 se recaudaron de manera extraordinaria y por única vez, más de ¢114 mil millones asociados a la amnistía tributaria, y que incrementan la carga tributaria en alrededor de 0,3% del PIB.

2.2 PROYECCIONES DE GASTOS TOTALES ESCENARIO BASE 2019-2023

Es importante para este apartado y los escenarios siguientes, que a diferencia de los Marcos Fiscales Presupuestarios de Mediano Plazo elaborados en el pasado, indicar que los diferentes gobiernos han señalado la necesidad de realizar reformas tributarias para lo cual han propuesto proyectos a la corriente legislativa; sin embargo, no habían calado en las legislaturas de turno, a pesar de la urgente necesidad para las finanzas públicas de contar con recursos frescos y tener herramientas para controlar el crecimiento inercial del gasto, de manera que se lograra disminuir el déficit fiscal creciente y evitar que la deuda del Gobierno creciera.

Esta situación varía a partir de diciembre 2018 en virtud de la aprobación de la Ley 9635 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas ya mencionada, la misma establece una reforma integral del impuesto sobre las ventas, modifica la Ley 7092, Ley sobre el impuesto de renta, por su parte, en el Título III se incluye una serie de modificaciones al sistema de remuneraciones del sector público, tutelado en la Ley 2166, Ley de salarios de la administración pública, asimismo en el Título IV se introduce la Regla Fiscal en el sector público, cuyo efecto es contener el dinamismo en el crecimiento del gasto, además de las disposiciones transitorias que se encuentran al final de la Ley de cita.

Destaca de estos cambios la Regla Fiscal que viene a establecer una serie de criterios para controlar el crecimiento del gasto presupuestario y sujetarlo a variables macroeconómicas como el crecimiento del PIB y la deuda pública, de manera que se le reste dinamismo.

La Regla Fiscal contenida en el Título IV de la Ley 9635 parte de escenarios relacionados con el crecimiento promedio del PIB nominal y relación Deuda/PIB de manera que dependiendo del porcentaje que se tenga de dicha relación, se establecerá un porcentaje de crecimiento del gasto corriente o gasto total presupuestario, según corresponda de conformidad con los rangos de deuda establecidos en el artículo 11 de la ley.

Para el proyecto de presupuesto 2020, base de este Marco Fiscal, la relación Deuda a PIB se encuentra por debajo del rango del 60%, lo que implica un escenario de crecimiento que aplica sobre el gasto corriente

presupuestario, sin embargo, de acuerdo con las estimaciones de la Dirección de Crédito Público en el mediano plazo, dicha relación superará el rango del 60% en el 2020; de manera que para el 2022, la Regla Fiscal aplica sobre el gasto total presupuestario, es decir al gasto corriente más el gasto de capital presupuestario.

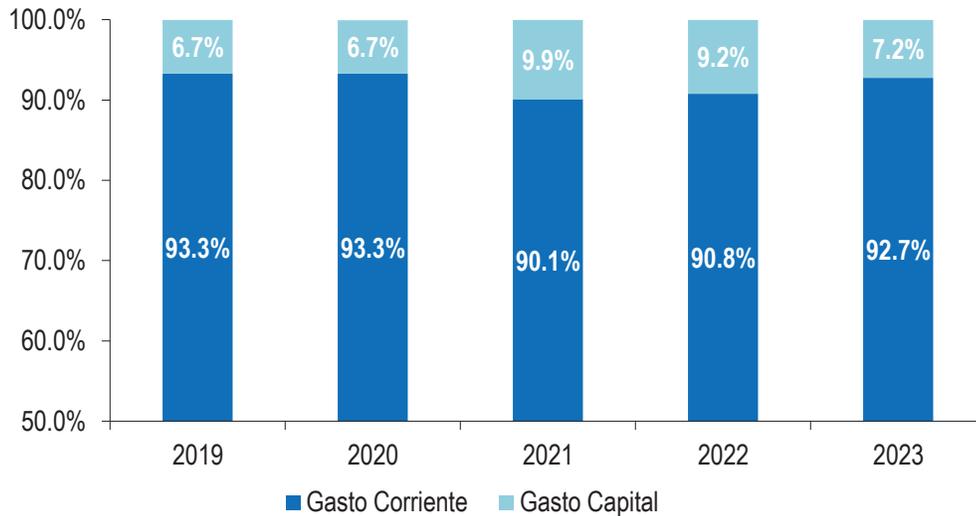
El escenario base que se analiza en este apartado y los escenarios alternativos que se incluyen más adelante, toman en consideración la Regla Fiscal, de tal manera que los resultados muestran la aplicación fiel de la misma. De forma que la tasa de crecimiento derivada de la Regla se aplica hasta el 2021 sobre las proyecciones de gasto corriente presupuestario y a partir del 2022 hasta el 2023 sobre gasto total presupuestario.

De previo a mostrar los resultados se hacen dos precisiones: la primera es que los resultados se basan en cifras devengadas obtenidas a partir de las estimaciones presupuestarias sobre las que se aplicó la Regla Fiscal, indicada previamente y la segunda, que de conformidad con la Ley 9524 Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, a partir del 2021 los órganos de la Administración Central, deben ingresar al Presupuesto Nacional. Sin embargo, dado que aún no se cuenta con estimaciones del impacto que tendrá la incorporación de estos órganos sobre el presupuesto tanto en ingresos como en gastos adicionales, no se han considerado en los escenarios que se presentan. Se quiere dejar constancia de que esto tendrá un impacto, el cual se deberá incluir en los próximos marcos fiscales.

2.2.1 Gasto por Clasificación Económica

Por medio de la clasificación económica se puede determinar el destino económico del gasto del presupuesto nacional, ya que se puede diferenciar entre gasto corriente, gasto de capital, así como de transacciones financieras. El gasto corriente históricamente ha representado la mayor parte de las erogaciones del Gobierno Central, y los resultados de este escenario pasivo lo corroboran. Para el período 2019-2023 el gasto corriente representaría en promedio el 92,0%, dado que incluye los rubros de mayor peso como son las remuneraciones, las transferencias y los intereses de la deuda, que dada su tendencia creciente de los últimos años consume cada vez más recursos de la hacienda pública. El gasto de capital para el período de análisis tendrá una participación media de 7,9%, siendo el recurso externo la principal fuente de financiamiento para este gasto.

**Gráfico 9. Costa Rica: Gasto del Gobierno Central por clasificación económica
-proyecciones 2019-2022 Escenario base-**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El gasto del Ministerio de Educación tiene gran impacto sobre el gasto corriente. Esta dependencia es la de mayor cuantía dentro del presupuesto nacional y por consiguiente sus remuneraciones y transferencias son de gran importancia. Este escenario supone que el Ministerio mantiene una tasa de crecimiento de presupuesto constante a partir del 2020. No obstante, sus remuneraciones crecen moderadamente por la incorporación de plazas nuevas en el 2020, lo que implica necesariamente la restricción en transferencias corrientes y en bienes y servicios hasta el 2021 y a partir del 2022 también la restricción en el gasto de capital.

En el caso del gasto de capital se proyecta a lo largo del período una participación media con respecto al PIB de 1,6%. Este contempla créditos externos que ya están en ejecución más los que están en negociación y por tanto se supone que serán ejecutados en el período.

A continuación, se describen los resultados proyectados para las principales categorías económicas de gasto:

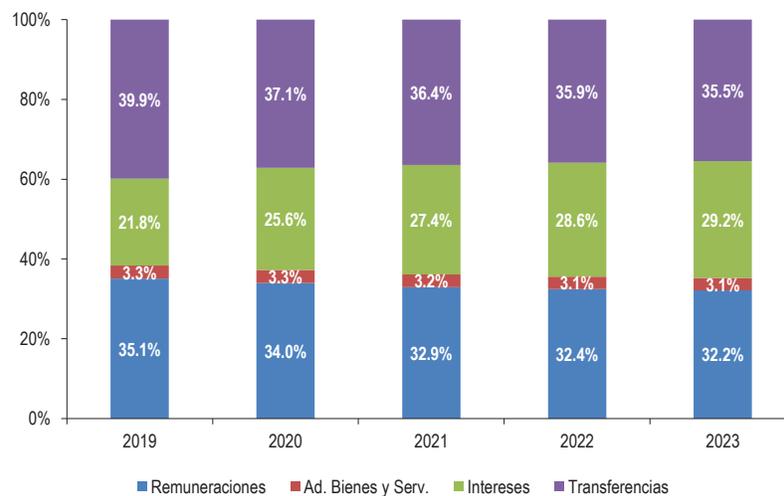
- **Remuneraciones:** Entre 2019 y 2023 el crecimiento estimado de las remuneraciones tenderá a moderarse, mostrando una variación a partir del 2020 del 1,6%, manteniéndose a lo largo de todo el período por debajo de la inflación proyectada por el BCCR. Lo anterior es producto de las decisiones adoptadas en 2018, como es el caso de las rebajas en los porcentajes reconocidos por concepto de dedicación exclusiva y prohibición, el congelamiento del valor de los puntos por carrera profesional y de la anualidad, ajustes salariales por un monto nominal fijo en vez del reconocimiento de la variación del Índice de Precios al Consumidor, al tiempo que se continuará con la política de

congelamiento de plazas a lo largo de todo el período. Para finales del período las remuneraciones representarán 5,9% del PIB, al tiempo que su participación como porcentaje total de gasto corriente se ubicará en 32,2%, una caída de 2,9 puntos porcentuales respecto a 2019

- **Bienes y Servicios:** Se espera una variación promedio cercana a la inflación por lo que en el período de análisis su proporción del PIB será 0,6% en promedio. Debe tenerse en consideración, que el supuesto de no crecimiento para el presupuesto global del Ministerio de Educación (remuneraciones y gasto de capital si crecen), afectará los bienes y servicios, situación que ha de limitar en buena medida la variación en este rubro de gasto, dado el tamaño de este Ministerio dentro del Presupuesto Nacional. Otro factor que también afectará este rubro se debe a que el Transitorio XIV del Capítulo I Disposiciones Transitorias de la Ley 9635, dispone que las instituciones públicas, deberán incorporar dentro de sus presupuestos los montos por impuesto al valor agregado que correspondan por la adquisición de bienes y servicios a su cargo, esto limita la capacidad de adquisición de bienes y servicios en el contexto de la aplicación de la Regla Fiscal, debido al menor crecimiento de los gastos corrientes presupuestarios. Finalmente, la participación de la adquisición de bienes y servicios perdería alrededor de 0,2 puntos porcentuales de su participación dentro de la totalidad del gasto corriente para ubicarse en 3,1% al final del período.
- **Transferencias Corrientes:** Los recursos destinados a esta categoría entre el 2019 y 2023 se mantendrán como los más representativos dentro del gasto corriente, aunque perderán participación dentro de éste, al ubicarse al final del quinquenio proyectado en 35,5%, aproximadamente 4 puntos porcentuales por debajo del resultado de inicio del período. Este escenario, considera que para el 2020 las transferencias serán equivalentes a las presupuestadas (presupuesto inicial) en el 2018. De conformidad con lo establecido en la Regla Fiscal, del 2021 al 2023 se ajustan a nivel de presupuesto con un crecimiento de uno por ciento, incluso aquellas que están asociadas a un ingreso y que por consiguiente son destinos específicos. De igual manera, este rubro se restringe para el Ministerio de Educación. Lo anterior limita el crecimiento de las transferencias corrientes. Para el 2020 se hizo un ajuste metodológico en las transferencias corrientes que se asignan a través del presupuesto de la República a las entidades beneficiarias, se consultó que porcentaje destinan las entidades a gasto de capital, dicho porcentaje se rebajó de las transferencias corrientes y se asignó como transferencias de capital. Esta situación provoca que las transferencias corrientes muestren una caída en la tasa de crecimiento y por ende las de capital un incremento. Como resultado de lo anterior, las transferencias corrientes perderán participación con respecto al PIB y se ubicarán a final del período en 6,5%.

- Intereses:** En el escenario planteado, se observa que entre 2019 y 2023, la tasa de crecimiento del pago de interés empieza a desacelerarse. Lo anterior es producto de la aplicación de la Regla Fiscal que limita el crecimiento del Gasto Corriente y de Capital (gasto de capital en los dos últimos años del período), y de la autorización para colocar USD\$1.500,0 millones de eurobonos, los cuales permiten al gobierno tener acceso a recursos con mejores condiciones financieras para cubrir sus necesidades presupuestarias. No obstante, al analizar la participación de los intereses como proporción del PIB se muestra una tendencia al alza, pero con un menor dinamismo ya que pasan de 4,2% en 2019 hasta alcanzar 5,3% del PIB en 2023; a pesar de esa situación tienden a estabilizarse en los dos últimos años del periodo. Lo anterior es la consecuencia de los desbalances primarios, los cuales se empiezan a atenuar como resultado de la fuerte restricción del gasto que experimentan los principales rubros del gasto corriente y de capital al aplicar la Regla Fiscal.

**Gráfico 10. Costa Rica: Composición del gasto corriente del Gobierno Central
-proyecciones 2019-2023 Escenario Base-**

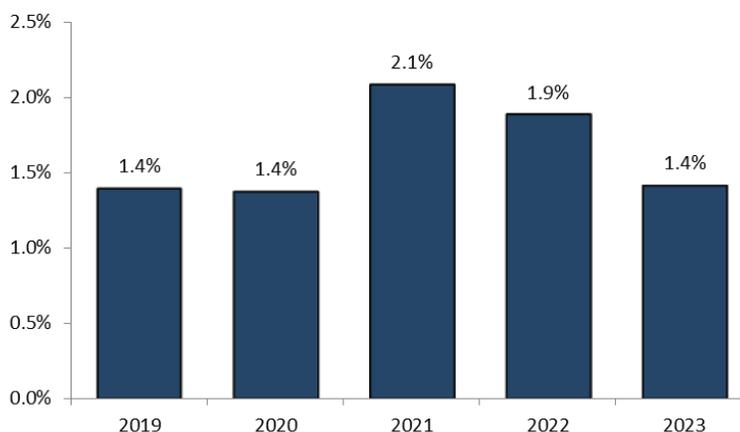


Fuente: Ministerio de Hacienda.

- Gasto de Capital:** Entre 2019 y 2020, la proporción del PIB asociada con este gasto se ubicará en promedio alrededor de 1,6% del PIB; para el 2021 alcanzará el 2,1% del producto, en el 2022 llegará al 1,9% del PIB y finalmente en el 2023 se ubicará 1,4% del PIB. Estos movimientos reflejan el comportamiento de los desembolsos de créditos externos. Así, en 2021 se alcanzaría el pico máximo en la ejecución del recurso externo destinado a capital (1,24% del PIB), debido principalmente a proyectos de infraestructura vial con participación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Para el 2023, el recurso externo habrá descendido a 0,67% del PIB.

Gráfico 11. Costa Rica: Gasto de capital del Gobierno Central

Escenario base
(porcentaje respecto al PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

2.2.2 Gasto por Clasificación Funcional

La perspectiva funcional del gasto permite identificar el propósito del gasto público a partir de los servicios que las dependencias públicas proveen. La función social contempla cuatro rubros: (i) Servicios Sociales, (ii) Servicios Públicos Generales, (iii) Servicios Económicos y (iv) Transacciones no Asociadas a Funciones.

Gasto social:

La Función de Servicios Sociales o gasto social como es mayormente conocida incorpora las erogaciones relacionadas con la prestación de servicios básicos sociales de suma importancia para la población, como la educación, la salud, la sanidad, la protección social, entre otras.

Para 2019 el gasto social como porcentaje del total de erogaciones del Gobierno Central, representa el 42,2%. Es de destacar, que históricamente para los distintos gobiernos esta función ha sido uno de los pilares de la política pública, no obstante, el marcado deterioro de las finanzas públicas en los últimos años ha redundado en la imposibilidad de asignar mayores recursos para cumplir con este propósito, por lo que su participación ha descendido alrededor de cinco puntos porcentuales en los últimos tres años.

En el período comprendido entre 2020 y 2023, el porcentaje de participación se mantendrá en niveles similares a los del 2019, por lo que la participación promedio sería de 43,8%. Lo anterior es el resultado entre otras cosas de las limitaciones de recursos, así como de la obligatoriedad de dar cumplimiento a la regla

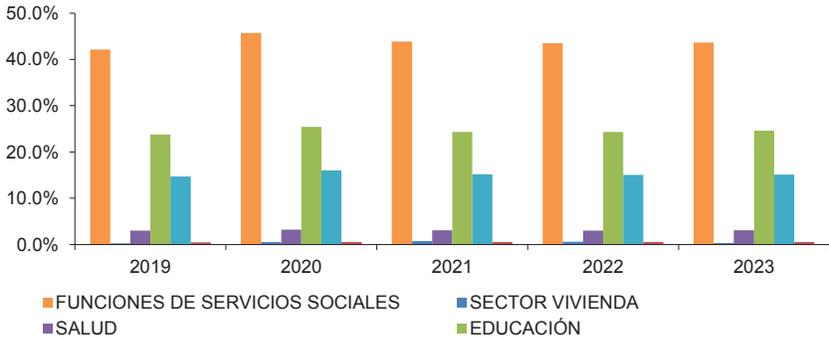
fiscal, lo que implica necesariamente un límite el crecimiento de los presupuestos a lo largo del período. El gasto social promedio como proporción del PIB se ubicaría en 11,2%.

El gasto en educación, el más significativo dentro de las erogaciones con fin social mantendrá en promedio, una participación de 24,5% del gasto total entre 2019 y 2023. Como se indicó anteriormente, la necesidad de dar cumplimiento a la regla fiscal, implica un crecimiento sumamente moderado en la asignación de recursos, incluidos los de educación, lo que implica que la proporción del sector con respecto al PIB sería en promedio de 6,2% a lo largo del período de análisis, no obstante, se proyecta que para 2023 habrá descendido a 5,8% del PIB.

La protección social que contempla erogaciones como pensiones y subsidios a familias, la segunda en relevancia después de educación se mantendrá durante los años proyectados por encima de 14,0% con respecto al gasto total y su participación promedio como porcentaje del PIB durante el período 2019-2023 sería de 3,9%. La necesidad de contener el crecimiento del gasto del Gobierno Central, igualmente afectará las dotaciones para protección social lo cual necesariamente llevaría a que, para finales del período, su proporción como porcentaje de la producción nominal descienda con respecto a inicios de período (4,2% en 2019 y 3,6% en 2023)

Por su parte, entre 2019 y 2023, Salud, Vivienda y Cultura considerados en su conjunto, representarían en promedio un 4,1% de los egresos totales, mientras que su porcentaje como proporción del PIB descendería de 1,1% en 2019 a 0,9% en 2023. Esto es producto del limitado crecimiento en la asignación de los recursos que afecta a la totalidad de los componentes del gasto social.

Gráfico 12. Costa Rica: Escenario base. Servicios Sociales 2019-2023
porcentaje del Gasto total



Fuente: Ministerio de Hacienda.

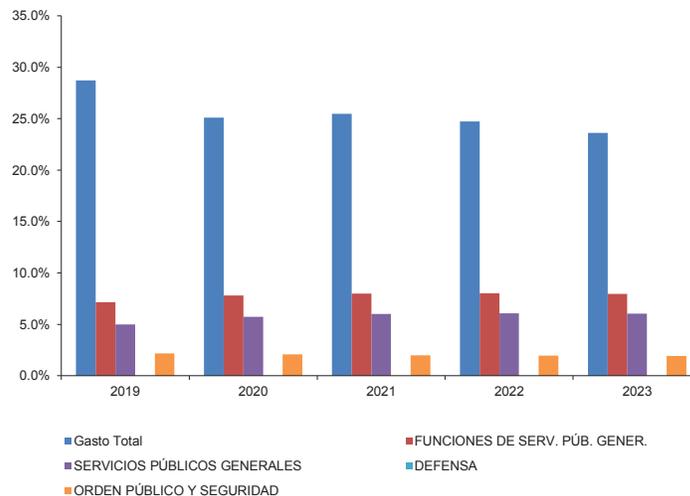
A partir de las estimaciones realizadas, se desprende que la función de Servicios Públicos Generales durante el período de análisis, representará en promedio el 30,7% del gasto total, mientras que, como porcentaje del PIB, el promedio en el mismo período sería de 7,8%. La función de Servicios Públicos Generales incluye los

servicios que presta el sector público, no provistos por el sector privado, entre los que se encuentran la administración general, la gestión o apoyo de los asuntos ejecutivos, legislativos, financieros o el orden público y seguridad.

Debe señalarse que, dentro de esta función, el rubro más significativo es el denominado Transacciones de la Deuda Pública, el cual contempla el pago de los intereses de la deuda del Gobierno Central. Estas erogaciones representarían a finales del período el 22,7% del gasto total, o el 5,4% del PIB, un aumento de 1,1% puntos porcentuales respecto a 2019. Debe indicarse que si bien, la desaceleración en el gasto a lo largo del período repercute en un menor dinamismo en el crecimiento de los intereses, la acumulación de deuda de los años precedentes genera que la caída en los intereses se refleje a plenitud más allá del horizonte de cinco años que se plantea en este ejercicio de proyección.

En lo que respecta a la categoría de Orden Público y Seguridad, la participación promedio en el período con respecto al gasto total sería del 7,9%, mientras que las restricciones en el crecimiento del gasto resultarían en que para una disminución del 2,2% del PIB en 2019 a 1,9% del PIB en 2023.

Gráfico 13
Costa Rica: Escenario base, Servicios Públicos Generales como % del PIB
2019-2023



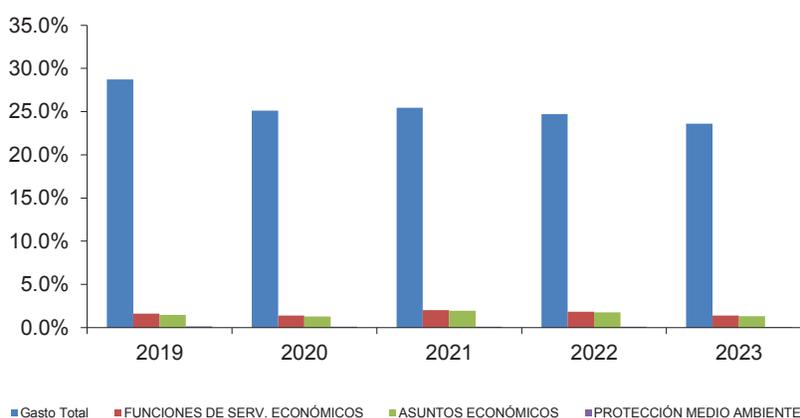
Fuente: Ministerio de Hacienda

La función de Servicios Económicos incorpora lo relacionado con la administración, gestión y apoyo de las funciones concernientes a la capacidad productiva del país, que tienden al fomento, explotación y conservación del potencial productivo nacional. La participación promedio de la función de Servicios Económicos durante el quinquenio 2019-2023 sería, de acuerdo a lo proyectado de 6,5% del gasto total. En

lo que respecta a la proporción del PIB, se nota un incremento en 2021 y 2022, con 2,0% y 1,8% para luego descender a 1,4% en 2023. Sobre dicho fenómeno, es necesario señalar que el rubro más importante dentro de esta función es Transporte, que representa más del 60% de los recursos asociados a Servicios económicos, donde el recurso externo tiene un papel preponderante.

En relación al recurso externo, de acuerdo a la programación de desembolsos facilitada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, se presenta una mayor concentración de éstos precisamente en los años 2021 y 2022, incluyendo una parte sustancial de recursos que van destinados para la construcción y mantenimiento de vías, lo cual eleva la proporción del PIB de la categoría Transporte y por ende de la función de servicios económicos en esos 2 años, para luego descender. Por otra parte, debe recordarse que el rubro de transporte recibe recursos del Impuesto único a los combustibles y del Impuesto a la propiedad de vehículos, no obstante, el crecimiento moderado de dichos tributos, hace que el comportamiento del rubro transporte se asocie con mayor fuerza al recurso externo.

**Gráfico 14. Costa Rica: Escenario base, Servicios Económicos como % del PIB
2019-2023**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Finalmente se tienen las Transacciones no Asociadas a Funciones donde se ubica la partida Activos Financieros y las Amortizaciones que no se asignan a una función específica, para efectos de igualar con el monto global y comparar con el resultado de las diferentes clasificaciones del gasto. Esta función representará en promedio para el período 2019- 2023 el 19,0% del gasto total.

2.2.3 Balance Fiscal

Las proyecciones realizadas muestran, en lo que respecta a los resultados fiscales, una disminución en los faltantes primarios a lo largo de todo el período, en virtud de que entre 2019 y 2023, el déficit primario pasa de un -2,21% del PIB a un -0,02% del PIB, una reducción de 2,19 puntos porcentuales. Dicho ajuste fiscal vendría a ser el resultado de las medidas de restricción del gasto incorporadas en la ley 9635,

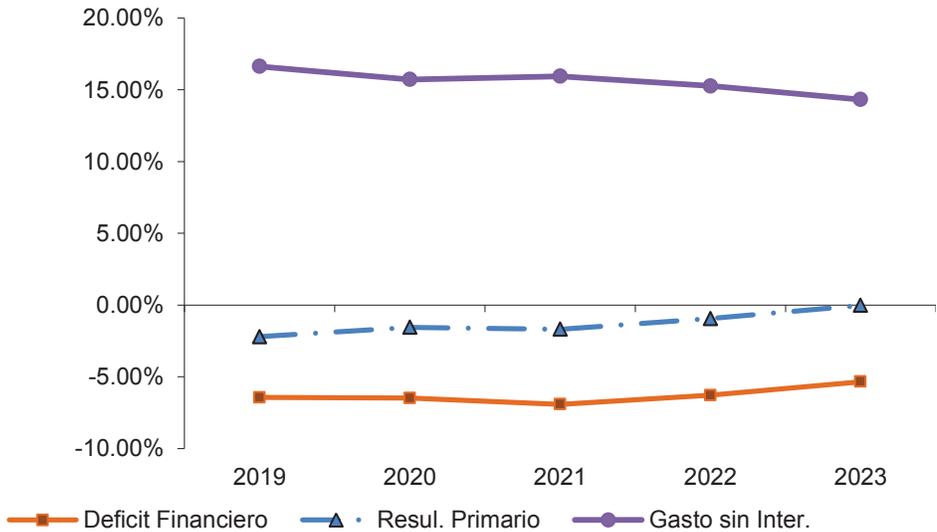
específicamente en lo referente al ordenamiento de las remuneraciones (modificación de pluses a términos nominales en vez de porcentuales, así como reducción en los porcentajes de dedicación exclusiva y prohibición), junto con la aplicación de la regla fiscal en 2020 y 2021 sobre el gasto corriente, y sobre el gasto total a partir de 2022. La conjunción de ambos elementos contribuye a limitar el crecimiento de las erogaciones del Gobierno Central, con la consecuente mejora en el balance primario.

Otro elemento importante, es el impacto de la introducción del Impuesto sobre el valor agregado y de las modificaciones al impuesto a los ingresos y utilidades que generarían ingresos adicionales que elevan la carga tributaria a 13,4% en 2022 y 2023.

No obstante, la mejora en el déficit primario, la carga de intereses seguirá siendo importante y pasará de 4,2% del PIB en 2019 a 5,3% del PIB en 2023, lo anterior como resultado del efecto sobre la acumulación de la deuda, que han tenido los resultados fiscales adversos de períodos anteriores

Dado que la carga de los intereses sigue siendo significativa a pesar de la reducción sostenida en los faltantes primarios, es claro que, sin otras reformas estructurales, se necesitará un horizonte que sobrepase el año 2023 para poder alcanzar reducciones en el saldo de la deuda que puedan reflejarse en una disminución en los intereses dentro del presupuesto de la República. Entre 2019 y 2023 el déficit financiero se mantendría sobre el cinco por ciento, aunque se debe resaltar que se aprecia una mejora desde el -6,4% de 2019 al -5,3% de 2023.

Gráfico 15. Costa Rica: Escenario base. Déficits primario y financiero y Gasto sin intereses del Gobierno Central, 2019-2023 (porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

2.3 PROYECCIONES 2017-2021: ESCENARIOS ALTERNATIVOS

2.3.1 Descripción de Escenarios

El comportamiento de la actividad económica influye en los resultados de las finanzas públicas, debido a la correlación que existe entre este y la percepción de las diferentes rentas gubernamentales y a su vez en la capacidad del gobierno de distribuir dichos recursos entre las necesidades de la sociedad. De este modo un menor dinamismo del crecimiento de la economía debería impactar de manera negativa los ingresos y dadas las necesidades de la sociedad existentes generar un mayor déficit al no poder cubrir la totalidad de demandas sociales.

Caso contrario en una situación de mayor dinamismo de la actividad económica, deberían generar mayores ingresos, y por ende se amplía la disponibilidad de recursos para satisfacer las distintas necesidades que demanda la sociedad.

En virtud de lo anterior en este apartado se presentan dos escenarios alternativos al mostrado en el apartado 2.2 y 2.3 referentes al escenario base.

Por un lado, un primer escenario plantea una ralentización de la actividad económica, lo que se traduce en un menor crecimiento del producto en términos reales y nominales, con su correspondiente impacto sobre el consumo y las importaciones. Este escenario supone un crecimiento real de la economía 0,5 puntos porcentuales por debajo de los suministrados por el BCCR para la elaboración del escenario base. Por el contrario, el segundo escenario plantea un mayor dinamismo en la economía, que se ve reflejado en una variación de la producción real de 0,5% por encima de los suministrados por el BCCR.

Para la determinación de las variables de los escenarios se contó con asesoría del Banco Central. El siguiente cuadro resume las principales variables utilizadas en ambos escenarios.

Cuadro 6. Escenario alternativo con menor y mayor crecimiento del PIB 2020-2023
(porcentajes y millones)

	Escenario menor crecimiento real -0.5% datos MH y BCCR				
	2019	2020	2021	2022	2023
PIB real (variación anual)	2.2%	2.1%	2.3%	2.4%	2.6%
PIB nominal (millones de colones)	36,429,780.1	38,398,748.3	40,518,463.3	42,797,728.4	45,215,596.1
variación		5.4%	5.5%	5.6%	5.6%
Importaciones sin regímenes especiales y sin hidrocarburos (millones USD)	11,914	12,489	13,244	14,116	14,989

	Escenario mayor crecimiento real +0.5% datos MH y BCCR				
	2019	2020	2021	2022	2023
PIB real (variación anual)	2.2%	3.1%	3.3%	3.4%	3.6%
PIB nominal (millones de colones)	36,429,780.1	38,775,011.0	41,315,261.2	44,065,354.5	47,008,714.6
variación		6.4%	6.6%	6.7%	6.7%
Importaciones sin regímenes especiales y sin hidrocarburos (millones USD)	11,914	12,626	13,472	14,404	15,309

Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda.

En lo que respecta a la ejecución de proyectos de inversión con recurso externo, los dos escenarios alternativos no varían en cuanto al escenario base, es decir consideran los créditos externos y en ejecución, como los que se encuentran en etapa de negociación y que probablemente reciban aprobación en un futuro cercano y por tanto contribuirán a financiar la inversión en el periodo.

Para todos los escenarios se hace la proyección presupuestaria cumpliendo con los porcentajes de crecimiento que se derivan de la aplicación de la Regla Fiscal, bajo los nuevos supuestos de crecimiento de la producción nominal. Asimismo, en lo que respecta a la relación Deuda/PIB se mantiene el supuesto de que la misma superará el 60% en el 2020.

Se recalca nuevamente, tal como en el escenario base, que los resultados que se presentan, son estimaciones de ejecución (devengado) obtenidas a partir de las proyecciones presupuestarias de cada escenario alternativo.

Los rendimientos de la reforma se mantienen como proporción del PIB para cada escenario alternativo, por lo que los montos nominales que generan se ajustan de acuerdo a la magnitud de los nuevos PIBs nominales.

Para el caso del Ministerio de Educación, la aplicación de la Regla Fiscal en los dos escenarios alternativos, no permite como en el escenario base, otorgar recursos equivalentes al 8% de la producción nominal.

2.3.2 Resultados Proyectados en Ingreso y Gasto

El escenario de menor crecimiento, se traduce en un menor dinamismo en el crecimiento de los ingresos tributarios. Esto se refleja en menores tasas de crecimiento a partir del 2021 en comparación con el escenario base, en términos promedio la reducción es de 0,4 puntos porcentuales en este escenario. Por su parte, el escenario de mayor crecimiento muestra una variación promedio de 7,1% en comparación con el 6,7% del escenario base y superior al 6,3% del escenario de menor crecimiento.

Para el año 2023 en el escenario menos dinámico los ingresos tributarios alcanzan la suma de ¢6.108,1 miles de millones; mientras que en el base la suma de ¢6.185,0 miles de millones, representado cargas tributarias de 13,5% y 13,4% del PIB respectivamente; no obstante, aunque en este último escenario la carga tributaria es más baja; lo cierto es que el monto recaudado supera en más de ¢76 mil millones lo obtenido en el escenario de menor crecimiento. La mayor carga tributaria observada es el efecto aritmético de dividir un monto nominal entre un monto menor del PIB nominal. Es de señalar que un PIB menor tiende a mejorar la relación ingresos tributarios/PIB (carga tributaria) y por el contrario un PIB mayor tiende a desmejorar dicha relación.

Por su parte el escenario de mayor crecimiento alcanza al final del 2023, ingresos tributarios equivalentes a ¢6.262,4 miles de millones, recursos que son superiores en ¢77 mil millones a los del escenario base. La carga tributaria al final del periodo es de 13,3% del producto siendo inferior en -0,1 punto porcentual con respecto al escenario base. Nuevamente esto es resultado, como ya se indicó, de la desmejora de la relación ingresos tributarios/PIB ocasionada por un PIB más alto.

Por el lado del gasto, tanto en el escenario de menor dinamismo como el de mayor crecimiento se continúa con la política restrictiva del gasto presupuestario, derivado de la obligatoriedad de dar cumplimiento a los Títulos III y IV de la Ley 9635. Esto provoca que el gasto corriente sin intereses sea menor en el escenario de menor dinamismo que en el escenario base. La tasa de crecimiento en promedio a lo largo del periodo es de 1,72% inferior al 1,77% del escenario base. Por su parte, el gasto corriente sin intereses en el escenario de mayor crecimiento presenta una tasa de variación promedio para todo el periodo de 2,0% la cual es superior a la del escenario base. Este resultado es bajo el supuesto de que con un nivel mayor de crecimiento económico hay espacio para relajar un poco más la política fiscal, siempre dentro de los límites establecidos por la Regla Fiscal.

A continuación, se presenta el cuadro comparativo con los ingresos tributarios y gasto corriente sin intereses para los tres escenarios.

Cuadro 7. Escenarios alternativos y base, Ingresos Tributarios y Gastos Corrientes sin intereses
(millones de colones)

Ingresos Tributarios					
Escenario	2019	2020	2021	2022	2023
base	4,853,102	5,090,369	5,450,534	5,822,418	6,185,006
menor crecimiento	4,853,102	5,087,980	5,425,083	5,772,319	6,108,082
mayor crecimiento	4,853,102	5,092,758	5,475,162	5,872,271	6,262,440

Gastos Corrientes sin Intereses					
Escenario	2020	2021	2022	2023	2024
base	5,546,045	5,530,680	5,666,958	5,806,518	5,948,395
menor crecimiento	5,546,045	5,490,483	5,653,035	5,791,954	5,935,474
mayor crecimiento	5,546,045	5,519,220	5,679,496	5,836,483	6,002,240

Fuente: Ministerio de Hacienda

2.3.3 Balance Fiscal

La aplicación de la Ley 9635 contribuye de manera decisiva a detener los disparadores del gasto (remuneraciones) y darle un menor dinamismo al crecimiento del gasto corriente por aplicación de la Regla Fiscal. De este modo se aprecia una mejora del déficit primario en los tres escenarios, con relación al inicio del periodo (2019). En el escenario de menor crecimiento pasa de -2,21% a -0,22%, lo cual es superior al mostrado en el escenario base. Dicha situación es producto de que, a pesar de la disciplina fiscal, la reducción de los ingresos incide de manera negativa en el resultado primario.

Por su parte en el escenario de mayor crecimiento se tiene una moderada mejora en la recaudación de ingresos y como resultado provoca que el balance primario sea inferior al del escenario base, al punto de que se logra el equilibrio entre ingresos y gastos sin intereses.

Debe recordarse que los desembolsos financieros representan en promedio 0,71% del PIB, por lo que, si no se consideran, los resultados primarios al final del periodo serían positivos, incluso en el escenario de menor crecimiento.

Cuadro 8. Déficits Primarios y Financieros 2019-2023
(millones de colones y porcentaje PIB)

Escenario	2019	2020	2021	2022	2023
Base					
Primario	-803,433	-600,839	-688,128	-409,320	-7,843
% del PIB	-2.21%	-1.56%	-1.68%	-0.94%	-0.02%
Financiero	-2,348,027	-2,504,053	-2,831,154	-2,730,351	-2,466,172
% del PIB	-6.4%	-6.5%	-6.9%	-6.3%	-5.3%
Menor crecimiento					
Primario	-803,433	-563,031	-699,768	-460,087	-97,216
% del PIB	-2.21%	-1.47%	-1.73%	-1.08%	-0.22%
Financiero	-2,348,027	-2,465,002	-2,840,736	-2,781,332	-2,561,027
% del PIB	-6.4%	-6.4%	-7.0%	-6.5%	-5.7%
Mayor crecimiento					
Primario	-803,433	-538,819	-652,811	-392,631	-1,732
% del PIB	-2.21%	-1.39%	-1.58%	-0.89%	0.00%
Financiero	-2,348,027	-2,439,994	-2,790,009	-2,705,698	-2,450,878
% del PIB	-6.4%	-6.3%	-6.8%	-6.1%	-5.2%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Por otra parte, la mejora en el balance primario repercute de manera positiva en la dinámica de crecimiento de los intereses en los tres escenarios. En el escenario de menor dinamismo se aprecia una desaceleración en la tasa de crecimiento de los intereses que al principio del periodo mostraban una variación superior al 25% descendiendo hacia el final del periodo a 6,1%, tasa superior al crecimiento de la economía en el año 2023. Como porcentaje del PIB los intereses muestran una proporción de 4,2% al inicio del periodo y al 2023 dicha proporción es de 5,3%. Lo anterior es resultado de que aún con la mejora en los balances, el crecimiento de los intereses es superior al crecimiento de la economía. Se debe resaltar que la acumulación de deuda de ejercicios anteriores ocasionados por déficits primarios elevados, impide una desaceleración más pronunciada de los intereses. Esto sólo se logrará en un periodo más extenso.

En el caso del escenario de mayor crecimiento la mejora del balance primario por encima del escenario de menor crecimiento posibilita una reducción más acelerada del crecimiento de los intereses, por lo que al final del periodo dicho indicador se ubica en 5,9%, variación ligeramente superior a la tasa de variación del PIB

para el 2023. De igual forma como proporción del PIB los intereses alcanzan el 5,2% del PIB al final del periodo, lo cual es 0,1 puntos porcentuales por debajo del escenario de menor crecimiento.

Finalmente, de lo anterior se concluye que tasas mayores de crecimiento de la economía repercuten sobre los ingresos, lo que unido a políticas de restricción del gasto contribuye a mejorar los gastos primarios y a favorecer el resultado fiscal del gobierno.

3 SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL 2019-2023

Como se sabe la deuda pública costarricense, como proporción del PIB ha registrado importantes aumentos en los últimos años con una trayectoria creciente, tema de mayor debate a nivel nacional, que ha generado temores de episodios negativos tales como los presentados en diversas economías europeas.

El gobierno ha visto con urgencia continuar las acciones tendientes a concretar una solución integral y balanceada entre ingresos y gastos del país de manera que permita reducir sustancialmente el déficit fiscal y estabilizar la deuda pública, restablecer la sostenibilidad fiscal, remover el principal riesgo del crecimiento económico que enfrenta el país y modificar la trayectoria del endeudamiento hacia su límite natural (LND) el cual ronda el 50% con respecto al PIB, esto con el objetivo de mitigar las consecuencias adversas para la estabilidad macroeconómica del país.

No obstante, lo anterior, las perspectivas que enfrentan muchos países son negativas, marcadas por una considerable incertidumbre a corto plazo, especialmente a medida que las tasas de crecimiento de las economías avanzadas y su impacto sobre países en desarrollo converjan hacia un modesto potencial a largo plazo. En Costa Rica a pesar del voto de confianza reflejado por el sector financiero local a través del aumento en las colocaciones a largo plazo y a menores costos que los observados previo a la aprobación de la ley de reforma fiscal, el sector real no muestra el crecimiento esperado.

Con el fin de estimar el impacto sobre los niveles del endeudamiento público a consecuencia del crecimiento o no de la economía nacional, se han desarrollado los diversos escenarios descritos en apartados anteriores, en un horizonte de 5 años y a partir de los supuestos de crecimiento económico del Banco Central y del déficit fiscal suministrados por la Dirección de Presupuesto Nacional. No obstante, para todos los escenarios se presenta la evolución de la deuda al año 2040, a fin de revelar la tendencia decreciente esperada.

Adicionalmente, estos escenarios consideran la emisión de títulos valores en el mercado internacional por US\$1500 millones para el 2019 y US\$1500 millones para el 2020. Los años siguientes no incorporan este supuesto, hecho que tiene una incidencia importante en el costo del endeudamiento e incremento de la deuda. Para la estabilidad fiscal es importante que el gobierno mantenga una posición financiera solvente en

el tiempo, para lo que requiere que exista un acceso constante a una base de ahorro, sin que eso signifique presiones en las tasas de interés o recortar los plazos de la deuda.

Los siguientes escenarios suponen, además, el gasto por desembolsos de los préstamos que se financian con recursos externos y se encuentran actualmente en ejecución.

Adicionalmente, es de considerar que, dado que la carga de intereses sigue creciendo, mientras los rendimientos plenos de la reforma se consiguen, la evolución de la deuda PIB continuará al alza en el corto plazo. Se debe recordar que el presupuesto 2020 será el primero que aplique la regla fiscal de crecimiento sobre el gasto, por lo que su impacto en la dinámica de la deuda se espera en el mediano plazo.

Es importante mencionar que los escenarios de los apartados 1.1. y 1.2 no consideran una correlación entre las variables macroeconómicas relevantes por lo que los efectos podrían ser mayores al considerar que una caída en el PIB podría generar una menor recaudación y por tanto variar los déficits fiscales estimados y con ello la dinámica de la deuda. De igual forma podría afectar las decisiones en materia de tasa de interés y consecuentemente el costo de la deuda.

3.1 ESCENARIOS CON RESULTADOS PRIMARIOS PRESUPUESTARIOS

Los escenarios de esta estimación se basan en la evolución deuda a PIB considerando los déficits fiscales presupuestarios estimados por la Dirección de Presupuesto Nacional, incluyendo dos escenarios alternativos, uno con un 0,5% de mayor crecimiento económico y otros con una desaceleración del crecimiento en la misma magnitud.

Cuadro 9. Déficit presupuestarios (recursos internos y externos)

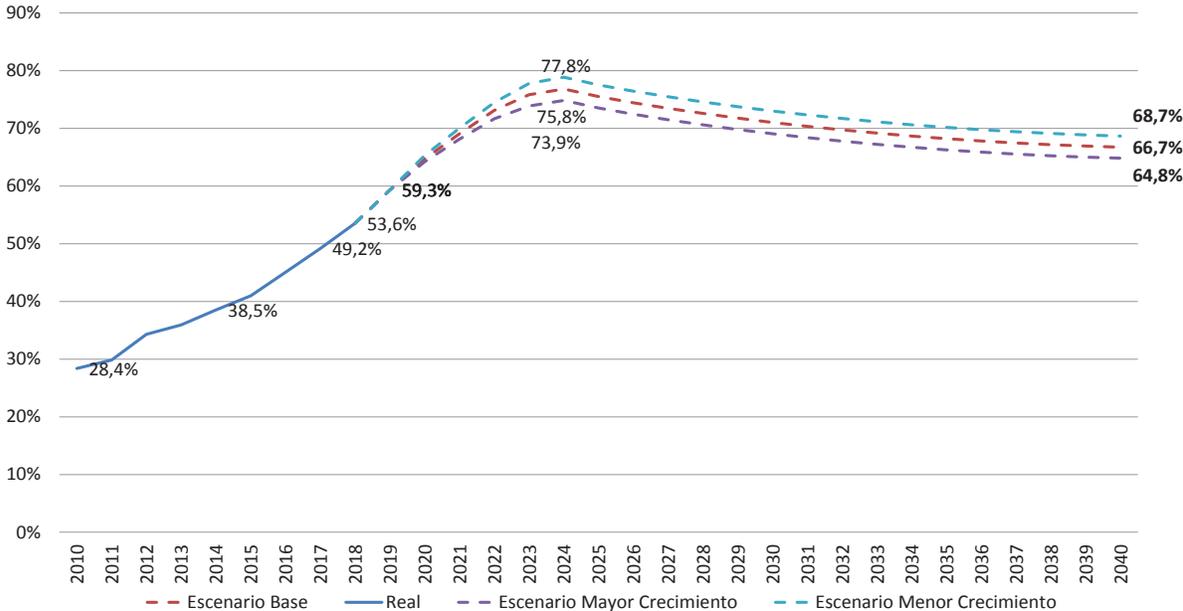
Escenarios (millones de colones y como porcentaje)

BASE	2020	2021	2022	2023
Resultado primario absoluto	-1.202.828	-1.257.065	-927.119	-465.437
Resultado primario % PIB	-3,12%	-3,07%	-2,13%	-1,01%
PIB	38.586.880	40.915.892	43.428.458	46.105.618
MENOR CRECIMIENTO PIB				
Resultado primario absoluto	-1.205.218	-1.281.297	-974.771	-538.679
Resultado primario % PIB	-3,14%	-3,16%	-2,28%	-1,19%
PIB	38.398.748	40.518.463	42.797.728	45.215.596
MAYOR CRECIMIENTO				
Resultado primario absoluto	-1.200.439	-1.246.030	-904.755	-429.695
Resultado primario % PIB	-3,10%	-3,02%	-2,05%	-0,91%
PIB	38.775.011	41.315.261	44.065.354	47.008.715

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Generalde Presupuesto Nacional

La estimación de la dinámica de la deuda, en un escenario base, prevé un comportamiento al alza de la deuda/PIB producto de la fuerte carga de intereses y la desaceleración en el crecimiento económico, al tiempo que la reforma fiscal no alcanzará sus efectos máximos en los primeros años. Al año 2023 se estima que la relación deuda a PIB podría alcanzar el 75,8% en relación al PIB. Ya para el 2024, al igual que el resto de los escenarios, la deuda entrará en su punto de inflexión y tenderá a la baja hacia niveles sostenibles en el largo plazo hasta alcanzar en el 2040 el 66,7% a PIB.

Gráfico 16. Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central y su impacto por el crecimiento económico Resultados primarios presupuestarios



Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

Al suponer un escenario de menor crecimiento de la economía, la relación deuda a PIB mostraría un crecimiento más acelerado y se estima alcanzaría el 77,8% al 2023, 2% más al compararlo con el escenario base y 3,9 puntos porcentuales por encima del escenario con mayor crecimiento económico.

Por su parte el escenario en el que el crecimiento económico resulte mayor al esperado y se fomente la confianza en el sector productivo, los niveles de deuda al 2023, se estiman en 73,9% del PIB, esto es 1,9% menos con respecto al escenario base. Al año 2040, este indicador alcanzaría el valor de 64,8% con respecto al PIB, manteniéndose como el indicador de sostenibilidad más positivo de los escenarios analizados a partir de resultado primarios presupuestarios.

Es importante hacer notar que en cualquiera de estos casos la relación deuda/PIB alcanza un punto máximo alrededor del año 2024 y se estabiliza en el largo plazo, pero a niveles por encima de lo que se considera una relación de deuda razonable para la economía costarricense.

3.2 ESCENARIOS CON RESULTADOS PRIMARIOS DE DEVENGO

Ahora bien, es usual que los presupuestos nacionales no se ejecuten en un 100% y por tanto los déficits devengados resulten menores que los déficits presupuestarios. Adicionalmente el Gobierno está tomando una serie de medidas que podrían optimizar los niveles de gastos, por ejemplo, al incorporar a los órganos desconcentrados en el presupuesto nacional para el 2021 o las medidas de control de caja única para optimizar las transferencias a instituciones que mantiene recursos importantes sin ejecutar.

Los escenarios presentados en este apartado consideran déficit primarios devengados y no presupuestarios y de igual forma se presentan escenarios alternativos de mayor y menor crecimiento económico.

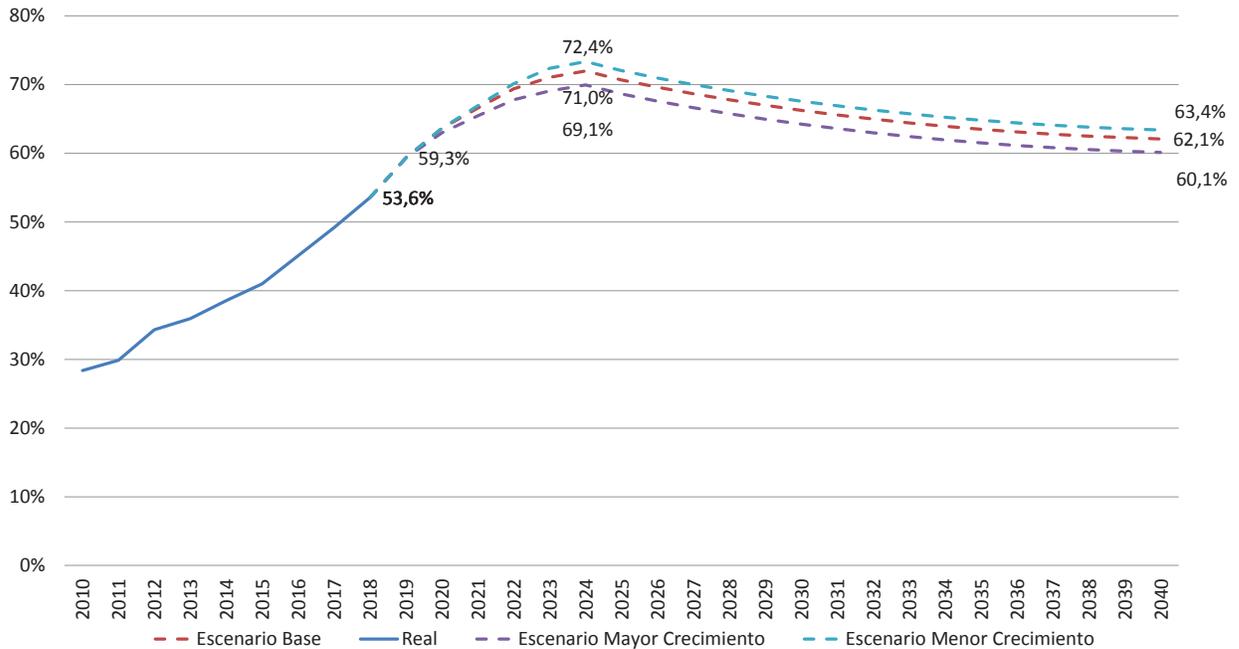
Cuadro 10. Déficit devengados (recursos internos y externos)
Escenarios (millones de colones y como porcentaje)

BASE	2020	2021	2022	2023
Resultado primario absoluto	-2.462.794	-2.785.225	-2.678.830	-2.389.690
Resultado primario % PIB	-1,56%	-1,68%	-0,94%	-0,02%
PIB	38.586.880	40.915.892	43.428.458	46.105.618
MENOR CRECIMIENTO PIB				
Resultado primario absoluto	-563.031	-699.768	-460.087	-97.216
Resultado primario % PIB	-1,47%	-1,73%	-1,08%	-0,22%
PIB	38.398.748	40.518.463	42.797.728	45.215.596
MAYOR CRECIMIENTO				
Resultado primario absoluto	-538.819	-652.811	-392.631	-1.732
Resultado primario % PIB	-1,39%	-1,58%	-0,89%	0,00%
PIB	38.775.011	41.315.261	44.065.354	47.008.715

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Presupuesto Nacional

En el primer escenario, escenario base o comportamiento tendencial, tal y como se describe en secciones anteriores, la relación deuda a PIB proyectada al 2023 es de 71,05%. Ante un escenario, con un menor crecimiento, se supone que la baja en las expectativas del sector privado afecta negativamente el consumo y la inversión generando un impacto en la economía mayor al esperado lo que incide en la recaudación fiscal y la evolución del endeudamiento público, la relación deuda a PIB proyectada al 2023 representaría el 72,4% del PIB, mientras que al 2040 ya se observaría una caída al 63,4% del PIB.

Gráfico 17. Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central y su impacto por el crecimiento económico resultados primarios devengados



Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda.

Tanto para el escenario con resultados primarios presupuestario como devengados, y en especial este último, un mayor dinamismo de la economía indiscutiblemente representa un factor de importancia sobre la sostenibilidad de la deuda pública. Este efecto se observa con mayor claridad en las estimaciones para el año 2040.

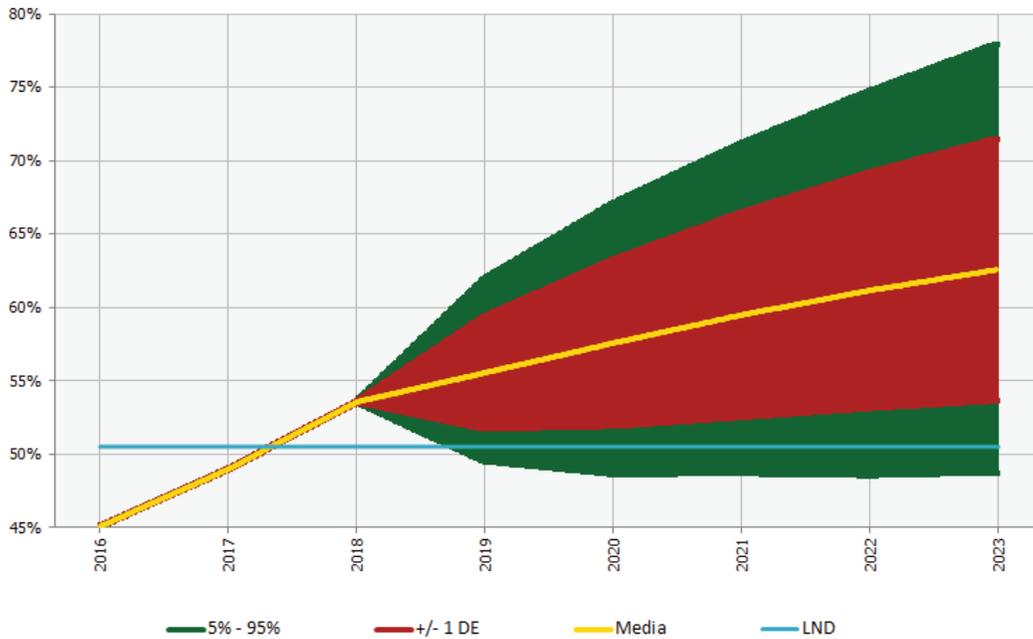
3.3 ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD DE DEUDA MÉTODO ESTOCÁSTICO

Conforme el análisis determinístico anterior, de mantenerse la tendencia para los siguientes años según los escenarios base tanto presupuestario como devengado la relación deuda a PIB es creciente inclusive en el 2023. En ambos escenarios este indicador del Gobierno Central se estima en 75,8% y 71,0% respectivamente, ambos por encima del promedio de deuda de la región Latinoamericana que es de aproximadamente 67,5% del PIB al 2023 de acuerdo con el FMI.

Desde un análisis estocástico, método que también permite calcular la probabilidad de superar el LND, para el periodo 2019-2023 la trayectoria de la deuda continúa creciente y sobrepasando los umbrales que califican

como sostenible la deuda del Gobierno, esto a pesar de una evolución favorable de la deuda posterior a la aprobación de la Reforma Fiscal. Este resultado se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 18. Gobierno Central: evolución (proyección estocástica) Deuda /PIB.
2018-2023**



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Queda en evidencia por medio de las proyecciones tanto determinísticas como estocásticas de la deuda, la vulnerabilidad que representa el deterioro de las variables que sustentan la relación deuda a PIB, resultados que reiteran la necesidad de implementar la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas en todos sus extremos y principalmente lo relacionado con la regla fiscal para todas las entidades del sector público especialmente aquellas que reciben transferencia del Gobierno Central o bien generan servicios a la ciudadanía con cargo a tarifas que podrían impactar la competitividad y el crecimiento económico.

Al ampliar el periodo de análisis, se observa el efecto sobre la tendencia de la sostenibilidad de la deuda como resultado de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la Estrategia de Endeudamiento, de manera que dada las mejoras estructurales en los ingresos y gastos del gobierno, se estabiliza la evolución de la deuda y se generan espacios para la reducción de las tasas de interés y la inversión pública, con el resultado esperado de mejorar la competitividad del país, activando un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y la balanza fiscal.

Las perspectivas para el crecimiento mundial se inclinan a la baja. Un recrudecimiento de las tensiones comerciales que va más allá de lo inicialmente contemplado en el pronóstico sigue siendo una importante fuente de riesgo. Las condiciones financieras ya se han tornado más restrictivas y varios factores, podrían incrementar este nivel de riesgo, lo que incidiría negativamente en el crecimiento, especialmente en vista de los altos niveles de deuda pública. Entre esos posibles factores están la salida del Reino Unido de la Unión Europea sin que medie un acuerdo y una desaceleración más importante de lo previsto en China. En este sentido, la consideración sobre la materialización de los riesgos fiscales cobra relevancia.

Los riesgos fiscales podrían modificar las tendencias de los niveles de sostenibilidad que se han analizado por tanto la identificación y el estudio de los mismos, brinda elementos para evaluar a priori el impacto en la posición fiscal a largo plazo, es por esto que el Ministerio de Hacienda por primera vez incorpora en el marco presupuestario de mediano y largo plazo un análisis de los principales riesgos fiscales que podrían afectar el desempeño fiscal.

4 RIESGOS FISCALES

Los riesgos fiscales se pueden definir como las desviaciones de corto y mediano plazo de las variables fiscales (ingresos, gastos, activos, pasivos) respecto a las proyecciones realizadas en el presupuesto. El riesgo fiscal denota la incertidumbre asociada a eventos que pueden afectar las finanzas públicas y que ponen en peligro el crecimiento económico y el desarrollo social del país, por tanto, es importante para los gobiernos identificar estos riesgos, como pre requisito para su cuantificación y gestión, y también para basar las políticas fiscales en información más completa, además de hacerlos del conocimiento público, como parte de la estrategia de transparencia fiscal.

El Ministerio de Hacienda ha identificado que el Gobierno está expuesto a diversas fuentes de riesgos fiscales. Entre ellas se destacan la exposición del presupuesto a los riesgos de deuda, las demandas contra el Estado, riesgos fiscales en los regímenes de salud y de pensiones, situación financiera de las municipalidades y empresas públicas, riesgos originados por proyectos que se financian con asociaciones público privadas, desastres por eventos climáticos, garantías de salvamento de los bancos así como aquellos riesgos económicos generales relacionados con los parámetros económicos utilizados en las proyecciones como por ejemplo, crecimiento económico, tipo de cambio o tasas de interés, entre otros.

La probabilidad de ocurrencia y el impacto sobre las finanzas públicas varía para cada riesgo, por lo que el Ministerio de Hacienda, adicional a la identificación ha desarrollado el proceso de análisis de los riesgos que se describen a continuación. Se exceptúan la evaluación de los riesgos del sistema financiero y riesgos macroeconómicos, mismos que serán sujetos de análisis posteriormente.

4.1 RIESGOS DE LA DEUDA DE GOBIERNO

El déficit fiscal ha tenido una tendencia creciente y en consecuencia la deuda pública respecto al Producto Interno Bruto (PIB) ha seguido el mismo camino, situación que exige aún más el análisis y seguimiento de los riesgos de la deuda pública.

Un portafolio de deuda se podría ver mayormente impactado por los riesgos de refinanciamiento, asociado a una importante participación del portafolio en instrumentos de corto plazo, riesgo de tasas de interés que tienen que ver con la composición de deuda en tasa variable, riesgo por inflación, cuya exposición nace cuando una parte del portafolio esta indexada a la inflación y se presentan incrementos significativos del índice de precios y el riesgo cambiario, cuyo impacto será mayor en portafolios con una importante concentración en moneda extranjera.

La gestión del endeudamiento implica llevar a cabo un análisis que abarque tanto los riesgos del portafolio como el costo asociado a los mismos, por lo que para verificar cuales son las variables que pueden impactar de forma directa la deuda se realizó una sensibilización del portafolio con las siguientes variables: producción, déficit primario, tasas de interés y tipo de cambio. Los riesgos asociados a cada variable pueden clasificarse en diferentes segmentos: alto (rojo), moderado (amarillo) o bajo (verde).

Luego de realizar las distintas sensibilizaciones se deduce que los impactos más fuertes sobre la deuda se presentan cuando se modifican los niveles de producción o los déficits primarios, tal y como se muestra en el mapa de calor. Estas dos variables son las que pueden generar mayores desviaciones sobre la tendencia de la deuda del Gobierno Central en el mediano plazo.

Cuadro 11. Mapa de Calor de riesgos de la deuda de Gobierno

Evaluación de Riesgo				
	Shock de PIB	Shock de déficit primario	Shock de tasas de interés	Shock de Tipo de cambio
Nivel de Deuda	Alto (rojo)	Alto (rojo)	Bajo (verde)	Bajo (verde)
Necesidades de Financiamiento	Alto (rojo)	Alto (rojo)	Alto (rojo)	Bajo (verde)
Amortizaciones	Bajo (verde)	Bajo (verde)	Bajo (verde)	Bajo (verde)
Pago de Intereses	Alto (rojo)	Moderado (amarillo)	Alto (rojo)	Bajo (verde)
Deuda en Dólares	Moderado (amarillo)	Moderado (amarillo)	Bajo (verde)	Bajo (verde)
Tasas Variables	Moderado (amarillo)	Moderado (amarillo)	Bajo (verde)	Bajo (verde)

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Como medidas de gestión de los riesgos de deuda el Ministerio de Hacienda ha dispuesto el uso de algunas herramientas entre ellas la Política de Endeudamiento Público, cuya actualización se encuentra en proceso de publicación vía decreto ejecutivo. Esta contiene lineamientos sobre el marco regulatorio y criterio de asignación de créditos, gestión del portafolio de deuda del sector público, mercado local de deuda pública, mercados financieros internacionales, transparencia y rendición de cuentas. Dichos lineamientos han sido diseñados para ayudar a los responsables políticos a optimizar el uso del endeudamiento público y considerar reformas para fortalecer la calidad de la gestión de la deuda pública y reducir la vulnerabilidad del país ante las crisis internas y externas.

Adicionalmente, la definición de una estrategia de deuda de mediano plazo (EDMP), permite reducir los riesgos y costos asociados a la obtención de recursos, por lo que la Dirección de Crédito Público realizó el ejercicio de modelar una EDMP considerando la evaluación, cuantificación y la evolución de los riesgos inherentes al portafolio de deuda, estrategia de uso para la gestión de deuda, formulación presupuestaria y estimación de la amortización, intereses y saldos del endeudamiento del gobierno en el mediano plazo.

Cuadro 12. Perfil de riesgos de la deuda de Gobierno Central

	Año						Composición deseable al mediano plazo
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Tipo de Riesgo							
Re-financiamiento							
Menos de 1 año	15,20%	12,00%	14,60%	13,00%	8,50%	11,40%	5% -10%
De 1 año a 5 años	30,50%	32,00%	31,80%	39,80%	37,10%	33,20%	35% -45%
Más de 5 años	54,30%	56,00%	53,60%	47,20%	54,40%	55,40%	45% -55%
Tasa de Interés							
Fija	76,40%	76,30%	71,20%	71,50%	76,20%	77,60%	65% -75%
Variable	11,30%	14,90%	21,10%	22,10%	18,80%	17,50%	15% -20%
Indexada	12,30%	8,80%	7,70%	6,40%	5,00%	4,80%	5% -15%
Cambiario							
Colones	63,50%	62,90%	60,60%	59,20%	56,10%	55,70%	60% -80%
Dólares	36,50%	37,20%	39,40%	40,80%	43,90%	44,30%	25% -35%
Otros Indicadores							
Tasa Promedio Ponderada	6,00%	7,40%	7,90%	10,20%	8,00%		
Duración Modificada	5,7	5,7	5,1	4,5	4,6		
Maduración	8,5	8,7	8,2	7,6	7,7		
ATR	7,1	6,7	5,8	5,3	5,6		

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

4.2 DEMANDAS CONTRA EL ESTADO

La Procuraduría General de la República (PGR) es la entidad responsable de la defensa en los procesos litigiosos en contra de los órganos centrales o poderes del Estado. Mientras que los litigios internacionales relacionados con tratados de inversión están a cargo del Ministerio de Comercio Exterior, quien define la estrategia y contrata abogados para la defensa del país.

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 la técnica de “Random Forest”, basada en árboles probabilísticos, cuyos resultados revelan que el pasivo contingente por procesos judiciales en contra del Estado, con respecto a los casos activos a junio del 2017, equivale a ₡85.351,36 millones. Este pasivo representa 0,0307% del PIB estimado al cierre de ese mismo año.

En el caso de los arbitrajes internacionales, al 12 de junio de 2019, existen dos demandas en contra del Estado costarricense, una en la cual el demandante es InfinitoGold Ltd. por un monto de USD\$395 millones y otra cuyo demandante es la compañía Ibérico por un monto de USD\$101 millones, lo cual implica una exposición bruta de USD\$496 millones.

En general, el gasto en que incurre el Estado por las demandas con condenatorias a favor del demandante muestra una tendencia creciente, lo cual exige un compromiso en la búsqueda de acciones para paliar ese comportamiento o bien crear los fondos de reserva contingente para administrar el riesgo de resultar condenado en los casos abiertos.

De acuerdo con la experiencia internacional, algunos países han definido una política y emprendido acciones concertadas, que incluyen: desarrollo de sistemas de información de amplia cobertura y con responsabilidad de los apoderados en su actualización; capacitación focalizada y evaluación de resultados; imposición de sanciones por demandas temerarias a personas que causen pérdidas patrimoniales al Estado; desarrollo de capacidad analítica; mejora en la planeación y aumentos en el presupuesto para la defensa jurídica. El Estado necesita emprender acciones integrales para controlar los litigios.

4.3 RIESGOS DE SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es definida en términos generales como un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo, así como las prestaciones sociales. Actualmente, ésta se encuentra amenazada por factores que atentan contra su sostenibilidad, como son los siguientes:

4.3.1 Riesgo Salud

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es una entidad que posee la potestad de establecer las tarifas (cuotas) relacionadas al Seguro de Salud, Maternidad y Enfermedad, de igual forma que define su estructura organizativa, de remuneraciones¹, gasto e inversión, sin que deba rendir cuentas periódicamente a alguna instancia de supervisión, incluida la Asamblea Legislativa. Al gozar de autonomía institucional en materia de política y gobierno de los seguros sociales, minimiza la debida participación de los actores sociales afectados en la toma de decisiones, situación, que puede impactar directamente los resultados fiscales del gobierno. Como ejemplo de ello, del año 2018 al 2020 la cuota que como Estado de cubrirse con cargo al

¹ Excepto las obligaciones en materia de remuneraciones que le impone la ley de fortalecimiento

presupuesto nacional se ha elevado más de un 140% al pasar de 0,58% a 1,41%, para una erogación del equivalente al 0,29% del PIB.

La aplicación de la ley en materia de ajustes en remuneraciones de la CCSS, por ejemplo, evitaría que se agraven los servicios de salud públicos de la ciudadanía, y se afecte la sostenibilidad, competitividad e informalidad laboral que podrían resultar de aumentos en las cotizaciones al seguro de salud² (actualmente, el patrono aporta un 9,25%, el trabajador 5,50%, y el Estado 0,25%, de la masa salarial reportada).

4.3.2 Riesgo Pensiones

En Costa Rica el Sistema Nacional de Pensiones está constituido por 4 pilares. El primero está conformado por los fondos básicos: Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM), Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados del Poder Judicial (FPJ), así como el de Jubilaciones de Bomberos Permanente. Además, en el primer pilar están comprendidos los Regímenes con cargo al Presupuesto Nacional administrado por la Dirección Nacional de Pensiones. El segundo pilar está conformado por fondos de pensiones complementarios administrados por las Operadores de Pensiones Complementarios (OPC's) y fondos de empresas y entidades públicas creados por leyes especiales; el tercero, por los sistemas de pensiones complementarios voluntarios, y el cuarto corresponde a la pensión no contributiva.

La Superintendencia de Pensiones (SUPEN) autoriza a operadoras de pensiones, operadoras de fondos de capitalización laboral, cooperativas de ahorro y crédito y a asociaciones solidaritas que administran fondos de capitalización laboral; supervisa a las entidades autorizadas y regula a todas las supervisadas, excepto a la CCSS. Sin embargo, todas las entidades supervisadas por la SUPEN deberían ser reguladas, aunque gocen de autonomía, esto para que se pueda ejercer mayor control sobre la administración de recursos que se realiza.

Los riesgos en los sistemas de pensiones de contribución definida afectan directamente al afiliado. Por otro lado, los riesgos en los regímenes de beneficio definido impactan indirectamente a los afiliados y al Estado. No obstante, en cualquiera de los casos no se puede obviar la responsabilidad del Estado en velar porque la población adulta mayor cuente con un ingreso que le permita atender sus necesidades de una forma digna y sin exponer a esa población a círculos de pobreza, por lo que cualquier fallo en el sistema recaerá en última instancia en el Gobierno como salvataje de última instancia. Dentro de los principales riesgos fiscales a los que están expuestos los fondos de pensiones y que podrían incrementar la posibilidad del Gobierno de tener que cubrir con fondos los distintos esquemas de pensiones se encuentran: el riesgo de longevidad, legal y normativo, político, riesgo asociado al mercado de trabajo, y el riesgo de gestión financiera.

² Organismos internacionales reconocen la relación entre la informalidad presentada en el mercado de trabajo y las altas cargas sociales.

Al analizar los riesgos a los que se encuentran expuestos los fondos, y la sostenibilidad de los mismos, 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.

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

4.4 RIESGOS MUNICIPALES

El territorio nacional cuenta con 82 cantones, divididos en 485 distritos. Cada cantón es gobernado por una municipalidad y existen ocho concejos de distrito similares a municipalidades, que responden a los concejos de sus cantones, en distritos de difícil acceso.

A nivel agregado las municipalidades muestran superávit (no en todas es así), reflejando una subejecución presupuestaria y posiblemente la postergación de proyectos importantes de inversión pública.

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

- a. Debilidades en el desempeño de su gestión. Según lo señala la Contraloría General de la República (CGR), en el Índice de Gestión Municipal, al final del año 2017, 15 municipalidades tenían calificación menor a 50, 48 municipalidades mayor a 50 pero menor a 70 y 18 municipalidades mayor a 70.
- b. Importancia económica de la municipalidad o grupo de municipalidades y su participación en la ejecución de inversión y su nivel de endeudamiento. Del 2016 al 2018, el nivel de deuda prácticamente se ha duplicado. El monto de esa deuda asciende a ¢82.770,5 millones representando el 0,34% de la deuda del Sector Público no Financiero y Banco Central. A pesar de que las municipalidades cuentan con ingresos propios, pocas tienen la capacidad de gestionar un portafolio de deuda y los riesgos inherentes al mismo, siendo que cualquier evento de impago tendrá probablemente que ser cubierto con cargo a las finanzas del Gobierno Central.
- c. Fragilidad de los procesos de descentralización. El débil control que poseen los gobiernos locales sobre sus propios ingresos y su dependencia respecto a las transferencias del Estado hace que su situación sea más delicada en épocas de crisis cuando, por razones presupuestarias, el gobierno debe reducir o retrasar, incluso suprimir los recursos asignados a los gobiernos locales.

- d. Expectativas de rescate e indisciplina fiscal. Aunque no existe una disposición legal que obligue al Gobierno Central a acudir al rescate de municipalidades, tampoco existe una que lo prohíba o limite. Es difícil para el Gobierno no intervenir, frente a una población que tendría expectativas de ayuda si se presentan problemas financieros, lo que puede generar indisciplina fiscal.
- e. Falta de planificación al presupuestar, recaudar y endeudarse. Dado que la Ley otorga a las municipalidades autonomía económica, administrativa y financiera, esto les permite ejercer dicha autonomía al presupuestar, recaudar y endeudarse sin tener necesariamente una planificación que guíe los propósitos, ni una política macro fiscal prudente, de aquí la importancia de que este grupo también se comprometa con el cumplimiento de la regla fiscal dispuesta por Ley.
- f. Problemática en el manejo de las finanzas de muchas municipalidades. En el informe de la CGR N° DFOE-DL-IF-2-2014 “Análisis acerca de la situación financiera de los gobiernos locales”, y en otros posteriores pero parciales, se exponen una serie de problemáticas: déficits presupuestarios recurrentes (en un grupo importante de municipalidades), financiamiento de déficits con recursos de superávits específicos y sobregiros bancarios, elevados índices de morosidad, desactualización de tasas y tarifas, endeudamiento municipal, uso de recursos de superávit en inversiones transitorias.

Finalmente cabe resaltar la necesidad de establecer una normativa aplicable en aquellos casos en que una o varias municipalidades muestren problemas económico-financieros, para lo que se debe establecer límites y posibles condiciones de rescate ante la materialización de los riesgos municipales. Conviene establecer vínculos institucionales de comunicación y coordinación entre el Gobierno y las municipalidades, así como implementar los mecanismos, como la regla fiscal, entre otros disponibles para la fiscalización financiera y presupuestaria de estos gobiernos locales.

4.5 RIESGOS DE EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS (EPNF)

Específicamente para la clasificación de deuda del Resto del Sector Público, que contempla la deuda de las Instituciones Descentralizadas, Órganos Desconcentrados, las Municipalidades y las Empresas Públicas No Financieras, al cierre del año 2010 la relación deuda a PIB de las EPNF era de 5,7% del PIB, no obstante, al 2018 se incrementó en 3,1 puntos porcentuales, alcanzado 8,8% del PIB.

Este tema cobra relevancia al considerar que una parte importante de esta deuda cuenta con garantía tanto implícita como explícita por parte del Gobierno, por lo tanto, es un pasivo contingente que bajo ciertos escenarios adversos internos y externos tendría que ser asumido por el Gobierno Central ante una posible quiebra.

De ahí la importancia del análisis de riesgos basado en el saldo de deuda total de las EPNF, dado su efecto en el crecimiento, empleo, formación de capital y precios. Específicamente para el análisis de los estados financieros se consideró al Grupo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Empresa de Servicios

Públicos de Heredia S.A. (ESPH), la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC) y la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE), las cuales representaron más del 90% de deuda total de las EPNF al cierre 2018.

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

- Un 47,1% de la cartera de deuda total de las EPNF vence en menos de cinco años, ello significa que deben contar con la liquidez requerida y tendrá que financiarse a las tasas vigentes, lo cual eventualmente podría incrementar sus costos.
- Del total del portafolio de las EPNF, un 55,6% fue pactado a tasa variable, por lo que un eventual incremento en las tasas impactaría negativamente el pago del servicio de deuda.
- La posible afectación ante variaciones abruptas del tipo de cambio es importante, dado que un 72,4% de la estructura de la deuda de las EPNF está denominada en moneda diferente al colón.
- 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.
- Del 2014 al 2018 la diferencia entre los ingresos y los gastos, mostrado en el Estado de Resultados de estas empresas, ha alcanzado como máximo un 0,6% del PIB y en promedio un 0,4%. Si bien es cierto los gastos han disminuido, los ingresos han mostrado un comportamiento similar, sin que se observe mejoras en los resultados. Al cierre 2018 los ingresos a PIB representan un 9,3% y los gastos un 9,0%.
- Con respecto a las utilidades netas de las empresas seleccionadas, de los cinco años analizados, dos de ellas presentan pérdidas de hasta un 0,7% del PIB en el 2018, por su parte las ganancias de las otras dos empresas bajo análisis representan un 0,1% del PIB.

Algunos estudios, coinciden en los riesgos que presentan algunas instituciones públicas y que podrían impactar al fisco. Así, por ejemplo, la CGR ha emitido señales de alerta en diferentes análisis realizados a empresas públicas. Ha señalado que el panorama del Grupo ICE no es positivo, al considerar los negocios en los que incurre la entidad y que resultan ruinosos para la misma. Asimismo, dada la protección de información de la que goza el ICE, 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. Para procurar subsanar esas debilidades, el ICE se ha marcado una hoja de ruta para los siguientes años.

Con respecto a la ESPH, la CGR también ha señalado como un riesgo el alto volumen de gastos operativos y administrativos del negocio de distribución que no son cubiertos con los ingresos que genera, lo que podría significar problemas de pago de sus deudas bancarias y deuda con el ICE. Señala que de continuar esa tendencia se verían impactadas las utilidades netas. Se han emitido recomendaciones que tiendan a

subsancar esta situación, mediante mejoras en su política financiera y evaluación de su capacidad de endeudamiento.

Las empresas públicas deben ser parte de cualquier análisis integral de las finanzas públicas, puesto que su deuda suele tener una garantía estatal implícita o explícita. Por tanto, las obligaciones ocultas o implícitas con empresas públicas fuera del perímetro del Gobierno Central podrían perjudicar las finanzas públicas, por lo que la revelación de información de éstas y el oportuno seguimiento sobre esos riesgos resulta una tarea imperante.

4.6 RIESGOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS APP'S

Las Asociaciones Público Privadas (APP's) se refieren al contrato de largo plazo entre una parte pública y una parte privada para el desarrollo y/o gestión de un activo o un servicio público, en el que el agente privado soporta una parte significativa de los riesgos y responsabilidades derivados de la gestión del proyecto y durante la vida del contrato, y la remuneración está ligada significativamente al desempeño y/o la demanda o uso del activo o servicio. La siguiente tabla presenta los proyectos que se han desarrollado mediante la figura de APP's, así como sus características.

Cuadro 13. Características de los principales contratos de Asociaciones Público Privadas en Costa Rica

	Corredor Vial San José-Caldera	Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós	Terminal Granelera de Puerto Caldera	Gestión de Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera	Terminal de Contenedores de Moín	Aeropuerto Juan Santamaría
Ubicación	Caldera - San José	Liberia, Guanacaste	Espíritu Santo, Esparza	Espíritu Santo, Esparza	Moín, Limón	Alajuela, Alajuela
Objeto	Diseño, planificación, financiamiento, construcción, rehabilitación, ampliación, reparación, mantenimiento y conservación	Diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento	Diseño, financiamiento, planificación, construcción, mantenimiento y explotación	Mantenimiento y explotación	Diseño, financiamiento, planificación, construcción, explotación y mantenimiento	Operación, financiamiento, administración, mantenimiento, rehabilitación y promoción
Monto (millones dólares)	301,4	35,0	29,0	No aplica	956,5	17,9
Estado Actual	Explotación	Explotación	Explotación	Explotación	Construcción Fase 2A	Ampliación
Tipo	Concesión	Concesión	Concesión	Concesión de la Gestión (LCA)	Concesión	Gestión Interesada
Plazo	25 años y 6 meses	25 años	20 años	20 años	33 años	20 años
Fecha de Inicio	08/01/2008	01/10/2010	11/08/2006	11/08/2006	19/01/2015	01/05/2001
Concesionario	Autopistas del Sol S.A.	CORIPORT	Portuaria Granelera de Ca	Sociedad Portuaria de Caldera, S.A.	APM Terminals	Aeris Holding Costa Rica
Fecha de Adjudicación	18/12/2001	19/11/2008	24/02/2006	14/11/2001	21/03/2012	02/07/1999
Garantías Explícitas	Ingresos mínimos garantizados	Ingresos mínimos y TIR garantizados	Garantía de Explotación, Fideicomiso	Garantía de Explotación, Garantía de la TIR del proyecto	Fideicomiso	Depósitos de garantías
Forma de Remuneración	Cobro de tarifas por peaje	Explotación de áreas comerciales y cobro de impuestos y de tarifas de vuelos	Cobro a los usuarios.	Cobro a los usuarios y servicios complementarios.	Cobro por servicios a la nave y a la carga	Explotación áreas comerciales y cobros de tarifas de los vuelos

Fuente: Dirección Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Para estos proyectos, a excepción de Terminal Granelera Puntarenas y Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, los que se analizarán posteriormente, se presenta a continuación los principales hallazgos sobre riesgos fiscales que se han identificado.

Corredor Vial San José-Caldera (Ruta 27)

El proyecto incluye el diseño, planificación, financiamiento, construcción, rehabilitación, ampliación, reparación, mantenimiento y conservación del corredor vial San José Caldera o Ruta Nacional No 27. Los riesgos identificados en torno al Contrato se detallan en la siguiente tabla:

Cuadro 14. Principales riesgos y su asignación en el contrato de Concesión Vial San José Caldera

Riesgo	Definición	Ubicación en contrato	¿Quién lo asume?
Tipo de Cambio	Potenciales pérdidas o ganancias derivadas de la exposición a variaciones en el tipo de cambio.	Sección 3.9.3	Usuario
Inflación	Pérdida de poder adquisitivo generada por aumentos de la inflación.	Sección 3.9.3	Usuario
Infraestimación de costos de mantenimiento extraordinario o mantenimiento mayor	Es el riesgo asociado a una mala evaluación de las intervenciones requeridas por una subestimación vinculada al incremento del costo de las intervenciones de reposición y a sus dimensiones reales.	Sección 3.2.2	Estado
Situaciones de fuerza mayor	Es el riesgo que se genera por hechos extraordinarios, inevitables, y ajenos a la voluntad de la partes.	Sección 2.14.7/7.1/8.1	Usuario/Estado
Riesgo político	Es la exposición que posee el concesionario a diferentes medidas o políticas que puede adoptar el Estado en relación a impedir los ingresos tarifarios o los compromisos que la administración esté posiblemente obligada.	Sin especificar	Estado
Cambios regulatorios y normativos	Las modificaciones normativas pueden generar un impacto en costo o en el plazo del contrato.	Sección 8.9	Usuario
Terminación anticipada del contrato			
<i>Por incumplimiento de la administración</i>	Riesgo de terminación anticipada por incumplimiento de la administración.	Sección 7.4	Estado
<i>Por incumplimiento del privado</i>	Riesgo de terminación anticipada por incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del	Sección 7.2	Concesionario

Riesgo	Definición	Ubicación en contrato	¿Quién lo asume?
<p><i>Por causas de fuerza mayor</i></p> <p>Riesgos de Ingresos</p>	<p>concesionario.</p> <p>Imposibilidad de cumplir con el contrato y por tanto la suspensión del mismo se de forma definitiva a causa de un evento inesperado.</p>	Sección 7.1	Estado
<i>Ingresos mínimos garantizados</i>	Riesgo de que no se cubran los ingresos mínimos garantizados con el cobro de los peajes.	Sección 3.2.1/3.7.4	Estado
<p><i>Ingresos por desajustes en el equilibrio financiero</i></p> <p><i>Otros</i></p> <p>Riesgos financieros</p>	<p>Una generación menor de ingresos generados por problemas de índole financiero.</p> <p>Posibles pérdidas de ingresos por malas decisiones tomadas por el concesionario.</p> <p>Riesgos que afecten la posición financiera de la entidad Concesionaria producto de cambios adversos en las condiciones del financiamiento.</p>	<p>Sección 3.2.1</p> <p>Sección 3.10</p> <p>Sección 3.1.1/3.1.6</p>	<p>Estado</p> <p>Concesionario</p> <p>Concesionario</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Contrato Ruta 27.

Actualmente este proyecto se encuentra en la etapa de explotación, ya que la etapa constructiva finalizó en enero 2010. El principal riesgo identificado en esta etapa es el concerniente a los ingresos mínimos garantizados (IMG) el cual establece que el Estado deberá garantizar un ingreso mínimo a la concesionaria, esto significa que si los ingresos por peaje fuesen inferiores al IMG el Estado deberá cubrir el monto restante y necesario para que la concesionaria reciba el monto establecido como IMG.

Desde la puesta en funcionamiento de la ruta, nunca se ha activado el mecanismo de IMG y de acuerdo con el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) no se estima que exista riesgo de activar este mecanismo hasta el año 2031 y hasta el 2033 donde se podría presentar una erogación de USD\$3,09 millones del año 2000 es decir USD\$4,1 millones valorador al año 2019. Así mismo, se identifica que la exposición máxima, es decir, el monto que tendría que pagar el Estado bajo el supuesto que la carretera no generara ingreso alguno sería de \$559 millones del año 2019. El análisis de sensibilización contratado por la concesionaria y presente en el prospecto de emisión de deuda revela que bajo en el escenario base los ingresos de la concesionaria proyectados para el año 2033 equivalen a USD\$95,2 millones (USD\$67 millones en dólares del 2000), monto mayor a los ingresos mínimos garantizados, por lo que no es necesario que el Estado aporte recursos. Además, en el escenario pesimista tampoco se activa la cláusula de los ingresos mínimos garantizados en el

año 2033, ya que se proyecta que la concesionaria obtendrá un monto de ingresos de UDS\$81,2 millones (USD\$57 millones en dólares del 2000). Por lo tanto, se considera que en ambos escenarios los dos elementos característicos en el análisis de riesgo llevan a considerar que el riesgo inherente a los ingresos mínimos garantizados es de nivel bajo.

Debido a lo anterior, se recomienda coordinar con la concesionaria para dar mantenimiento preventivo o establecer alertas tempranas que permitan dar seguimiento y tratamiento preventivo (incluyendo las afectaciones por desastres naturales) para evitar altos costos de reparación o reemplazo de la infraestructura, así como afectar de manera negativa los ingresos de la concesionaria y una eventual activación de los ingresos mínimos garantizados. De igual forma el Estado debe ser vigilante de cumplir sus compromisos en torno al proyecto con el fin de no afectar los ingresos del concesionario en virtud de aspectos atinentes a la administración.

Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós:

Este proyecto tiene como objetivo el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del aeropuerto. La empresa responsable es Coriport S.A., misma que firmó un contrato de concesión por un plazo de 20 años, y quien tiene el derecho de explotación de servicios aeroportuarios y una parte del impuesto de salida que pagan los viajeros como contraprestación a las inversiones realizadas

Cuadro 15. Principales riesgos y su asignación en el Contrato de Concesión Aeropuerto Internacional Daniel Oduber

Riesgo	Definición	Ubicación en contrato	¿Quién lo asume?
<i>Tipo de Cambio</i>	Potenciales pérdidas o ganancias derivadas de la exposición a variaciones en el tipo de cambio.	Sección 8.4.4	Usuario/ Estado
<i>Inflación</i>	Pérdida de poder adquisitivo generada por aumentos de la inflación.	Sección 8.4.4	Usuario
<i>Infraestimación de costos de mantenimiento extraordinario o mantenimiento mayor</i>	Es el riesgo asociado a una mala evaluación de las intervenciones requeridas por una subestimación vinculada al incremento del costo de las intervenciones de reposición y a sus dimensiones reales.	Sección 3.2.2	Estado
<i>Situaciones de fuerza mayor</i>	Es el riesgo que se genera por hechos extraordinarios, inevitables, y ajenos a la voluntad de la partes.	Sección 15.5	Estado

Riesgo	Definición	Ubicación en contrato	¿Quién lo asume?
<i>Riesgo político</i>	Es la exposición que posee el concesionario a diferentes medidas o políticas que puede adoptar el Estado en relación a impedir los ingresos tarifarios o los compromisos que la administración esté posiblemente obligada.	Sin especificar	Estado
<i>Sobre costos de explotación y mantenimiento mayor</i>	Los mecanismos de gestión en la operación están en manos del privado promoviendo la eficiencia, productividad y mejora en el desempeño.	Sección 5.3/6.6	Concesionario
Cambios regulatorios y normativos	Las modificaciones normativas pueden generar un impacto en las tarifas.	Sección 3.1.1/3.2.2/8.4.4	Usuario/Estado
Terminación anticipada del contrato	Riesgo de terminación anticipada por incumplimiento de la administración.	Sección 16.3	Estado
<i>Por incumplimiento del privado</i>	Riesgo de terminación anticipada por incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del concesionario.	Sección 16.3	Concesionario
<i>Por causas de fuerza mayor</i>	Imposibilidad de cumplir con el contrato y por tanto la suspensión del mismo se de forma definitiva a causa de un evento inesperado.	Sección 3.2.2/15.5	Estado
Riesgos de Ingresos	Ingresos generados de los servicios transferidos al privado según la estructuración del proyecto en la fase de explotación.	Sección 3.2.2/15.1	Concesionario
<i>Demanda</i>	Riesgo de que no se cubran los ingresos mínimos garantizados con el cobro de las tarifas.	Sección 3.2.2	Estado
<i>Ingresos mínimos garantizados</i>	Una generación menor de ingresos generados por problemas de índole financiero.	Sección 15.6	Estado
<i>Ingresos por desajustes en el equilibrio financiero</i>	Derecho de cobrar directamente a los usuarios la tarifa aprobada por la ARESEP para la prestación del servicio	Sección 3.2.2/	Concesionario
Riesgo de seguros			

Riesgo	Definición	Ubicación en contrato	¿Quién lo asume?
Riesgos de financiamiento	de puentes de abordaje.	Capítulo 14	Concesionario
Riesgo de garantías	Suscripción y vigencia de las pólizas de los seguros en la forma aprobada por la Administración Concedente	Sección 14.8	Concesionario
	Los riesgos relacionados con la consecución del financiamiento para realizar las inversiones del proyecto.	Sección 8.1/	
	Suscripción y vigencia de las garantías en los términos que señale el contrato y la normativa vigente	Capítulo 12	

Fuente: Elaboración propia con datos del Contrato Daniel Oduber.

De acuerdo al análisis realizado sobre los riesgos explícitos, es posible afirmar que en la mayoría de los casos el riesgo o sobre costo es transferido al concesionario, librando a la administración de responsabilidades como el financiamiento y la mitigación ambiental. No obstante, la responsabilidad de la Administración Concedente recae sobre la garantía de ingresos mínimos y el cumplimiento del equilibrio económico.

De lo anterior, se desprende que la Administración está posiblemente comprometida a garantizar una cantidad mínima de pasajeros anualmente y que, en caso de existir un desajuste en el equilibrio económico, observable mediante la tasa interna de retorno, estando posiblemente el Estado esté obligado a cubrir esos costos.

Las variaciones del tipo de cambio, están consideradas únicamente en las estimaciones sobre ingreso mínimo garantizado, mientras que el riesgo de tipo de cambio por las garantías (construcción, operación y ambientales) son responsabilidad del Concesionario.

Uno de los principales riesgos fiscales se tiene con lo establecido en la cláusula “15.3 Equilibrio Económico y Financiero del Contrato de Concesión” del contrato, donde se denota claramente, las situaciones de alteración de la ecuación económico-financiera del Contrato de Concesión que darán derecho al Concesionario a solicitar la nivelación de la ecuación contractual serán las siguientes:

1. Cuando el Estado Costarricense a través de sus respectivas instituciones públicas competentes, adopte medidas de carácter general o particular (actividad o inactividad formal y material), extraordinarias, o que no pudieron haber sido razonablemente previstas al momento de la suscripción del Contrato y que modifiquen el mismo o repercutan o incidan en él de modo directo e indefectible, tornando especialmente más gravosa u onerosa la ejecución de actividades a cargo del Concesionario (“Hecho del Príncipe”).

2. Cuando existieren casos de introducción de modificaciones al Contrato de Concesión en forma unilateral por la Administración Concedente, conforme a lo previsto en este Contrato, y que provocaren una alteración de la ecuación del Contrato de Concesión, generando, como saldo final, perjuicios al Concesionario
3. Cuando se verificaren eventos o circunstancias de orden material, preexistentes a la vigencia del Contrato de Concesión o posteriores, ajenas a la voluntad de las partes, que no hubieren podido ser razonablemente previstas por éstas al contratar, empleando la diligencia debida de un buen hombre de negocios, y el conocimiento previo, común y experimentado que es dable exigirles en el marco de ejecución de este tipo de proyectos, y que tornen más onerosa la ejecución del Contrato de Concesión, variando la ecuación económico-financiera de este Contrato.
4. Cuando se verificaren situaciones calificadas como eventos de caso fortuito o fuerza mayor, conforme a lo previsto en este documento.

Terminal de Contenedores de Moín

La Terminal de Contenedores de Moín (TCM) es un proyecto que consiste en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de una terminal de contenedores en la provincia de Limón. Dicha terminal será construida en tres etapas denominadas en el Plan Maestro como etapas 2A, 2B y 3. La fase 2A estará lista en el año 2018 mientras que las fases 2B y 3 se construirán de acuerdo con el crecimiento de volumen que experimente la nueva terminal.

A partir de la identificación de los riesgos, es posible determinar que la mayor parte de los riesgos está asociada a los riesgos en diseño y construcción donde se ubican el 43%, seguido del riesgo ambiental con un 22% del total de riesgos. Por otro lado, del total de riesgos identificados, apenas el 6% es asumido por el Gobierno, mientras que 78% es asumido por el concesionario y el restante 16% el riesgo es compartido por ambos. Además, el 49% de los riesgos se encuentran claramente identificados en el contrato, mientras que el 51% no están en el mismo.

A continuación, se enumeran los distintos riesgos asociados al proyecto TCM, que se han identificado.

Cuadro 16. Proyecto TCM riesgos identificados

Tipo de Riesgo	Asumidos Por el Gobierno	Asumidos por el Concesionario	Asumido por ambos	Total de Riesgos	Afecta el Costo	Afecta el Plazo	Afecta Costo y Plazo	Total de Riesgos	Definidos en el Contrato	No definidos en el contrato	Total de Riesgos
Diseño, construcción	2	16	4	22	5	3	14	22	9	13	22
Riesgo de interferencias/servicios afectados	0	5	0	5	5	0	0	5	1	4	5
Riesgo ambiental	0	10	1	11	3	0	8	11	11	0	11
Riesgo por terminación anticipada del contrato	0	0	3	3	2	0	1	3	0	3	3
Riesgo de financiamiento, inflación, tipo de cambio y tasas	0	5	0	5	3	0	2	5	2	3	5
Riesgos de demanda y comerciales	0	4	0	4	3	0	1	4	1	3	4
Riesgo por la ejecución de nuevos proyectos	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1
Total de Riesgos	3	40	8	51	21	3	27	51	25	26	51

Es importante hacer notar que los riesgos de demandas de los servicios y comerciales son íntegramente administrados y asumidos por el concesionario con la cual no existe una garantía de ingresos mínimos o de demanda o garantías sobre la rentabilidad de la operación.

Gestión de Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera

La gestión de los servicios públicos de la Terminal de Puerto Caldera consiste en la prestación de los servicios relacionados con las escalas comerciales realizadas por tipo de embarcaciones que soliciten el atraque para tales fines en los puertos uno, dos y tres de Puerto Caldera, así como de los servicios requeridos con relación a la carga general, contenedores, vehículos, saquería y sobre chasis en las instalaciones portuarias, tales como carga y descarga, transferencia y almacenamiento, bajo el régimen de concesión de gestión de servicios públicos.

Uno de los principales riesgos fiscales se podría originar con lo establecido en la “Cláusula 4.6. Principio de Intangibilidad Patrimonial y Equilibrio Financiero de la Concesión” del contrato, donde se denota claramente, las referencias de la tasa Interna de retorno (TIR) y se especifica el monto de la misma (14.3%) para las respectivas comparaciones, lo que crearía la posible obligación del Gobierno de pagar para restablecer el equilibrio financiero del proyecto a la tasa indicada.

4.7 RIESGOS POR EL IMPACTO DE FENÓMENOS NATURALES

Los desastres generados por la ocurrencia de fenómenos naturales y sus impactos económicos y fiscales representan un importante desafío para la inclusión social, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la administración de la deuda y los activos públicos de Costa Rica. Por su ubicación geográfica y sus características geo-tectónicas, Costa Rica está expuesta a una variedad de fenómenos geofísicos e hidrometeorológicos. Los desastres que pueden detonar estos fenómenos naturales tienen repercusiones

sociales, económicas y financieras que generan obligaciones inesperadas o contingentes para el Gobierno y crean un riesgo fiscal significativo. Lo anterior, en un contexto de baja flexibilidad presupuestaria, déficit fiscal recurrente y un mercado financiero local reducido, hace al Gobierno todavía más vulnerable a gastos extraordinarios como los que pueden resultar de eventos catastróficos.

Lo anterior ha llevado al Gobierno de Costa Rica a comprometerse en el fortalecimiento de la administración financiera del riesgo de desastres. En el 2008 el Gobierno de Costa Rica fue el primer país en el mundo en contratar un Préstamo con Opción de Desembolso Diferido en caso de Catástrofes (DPL con CAT DDO por sus siglas en inglés) con el Banco Mundial, lo que le permitió asegurar recursos financieros de libre disponibilidad en caso de desastres de gran magnitud. En el mismo sentido, instituciones como el Instituto Nacional de Seguros (INS) vienen desarrollando Programas de Transferencia del Riesgo Catastrófico desde el 2010. También se ha venido desarrollando un marco normativo y legislativo que promueve el aseguramiento de los activos públicos, tal como la inclusión de lineamientos específicos sobre gestión financiera del riesgo de desastres en la Política Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) 2016-2030 y en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020.

Ahora bien, en reconocimiento a las pérdidas potenciales generadas por los efectos adversos de los fenómenos naturales, la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030³ destaca la necesidad de “asegurar la disponibilidad financiera ante desastres” y “la sostenibilidad financiera para la atención de desastres” (lineamientos 18 y 19 del Eje 4). Más específicamente, la PNGR establece la necesidad de *“identificar las modalidades de instrumentos financieros de retención, transferencias y distribución temporal y espacial del riesgo aplicables al contexto del país”* con el propósito de *“asegurar la disposición de recursos para la recuperación ante desastres y la continuidad de servicios”*.

Este marco estratégico también refleja el compromiso del Ministerio de Hacienda de fortalecer su gestión sobre riesgos fiscales y mejorar la percepción del riesgo país en los mercados de capitales. Como parte de las buenas prácticas de una sólida y robusta gestión del riesgo fiscal, el Código de Transparencia Fiscal promovido por el FMI recomienda cuantificar los pasivos contingentes asociados a desastres.⁴ Por su parte, las calificadoras de riesgo también están integrando cada vez más el riesgo de desastres en sus evaluaciones del riesgo soberano de las naciones. Consciente de estas evoluciones, el Ministerio de Hacienda ha estado fortaleciendo su marco de gestión integral del riesgo fiscal, identificando las diferentes fuentes de

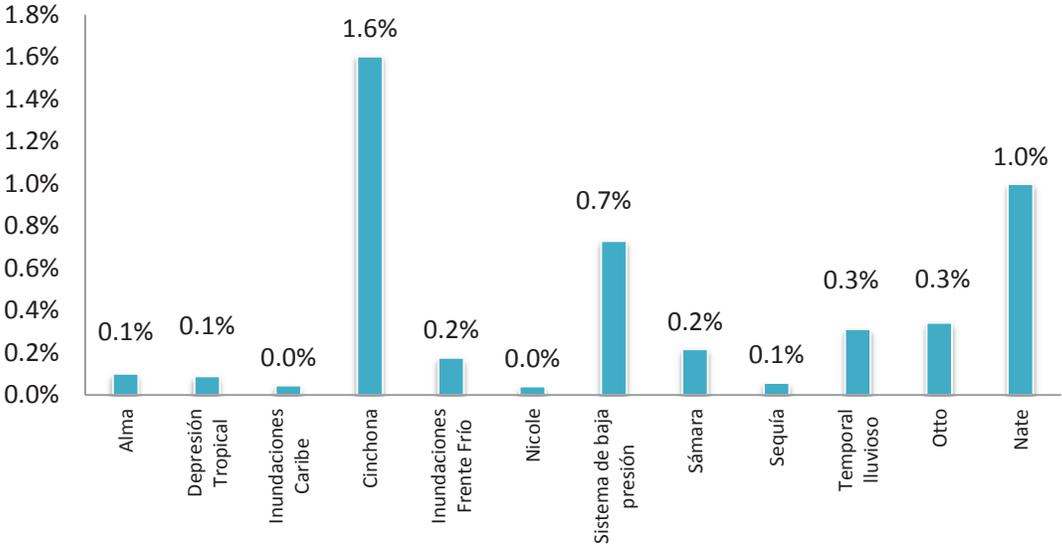
³ Emitida mediante Decreto No 39322-MP-MINAE-MIVAC, publicado en la Gaceta 232 de noviembre 30 de 2015, el cual estipula que la PNGRD 2016 – 2030 es el “marco político de orientación estratégica a largo plazo que establece el Estado Costarricense para lograr enfrentar retos importantes en torno a los factores de riesgo, atendidos en el marco de la gestión del desarrollo, para reducir el riesgo y -de manera anticipada- preparar a la sociedad ante riesgos nuevos”.

⁴ Se definen los pasivos contingentes como pasivos cuyo monto y plazo dependen de la ocurrencia de eventos futuros e inciertos. Para más detalles véase: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

vulnerabilidades fiscales y realizando una primera evaluación de algunos pasivos contingentes⁵. Una de las vulnerabilidades fiscales identificada es la que podría surgir por el impacto de los fenómenos naturales. Para un país abierto al comercio internacional e integrado al mercado financiero global es de suma importancia tomar las medidas financieras necesarias para aumentar la prevención en materia de desastres, pero si ocurren, que los impactos económicos y financieros sean mitigados y reestablecer rápidamente la confianza evitando salidas de capitales, interrupción del comercio internacional, subidas en las tasas de interés o estrujamiento en la disponibilidad de crédito para el sector privado.

Basándose en la información histórica disponible, las pérdidas directas por fenómenos hidrometeorológicos y geotectónicos entre los años 2005 y 2011 alcanzaron un monto de USD\$1.130,39 millones⁶, lo que equivale a un promedio anual del 0,66% del PIB. Estas pérdidas equivalen, en promedio, al 14,62% del gasto anual de capital realizado por el Sector Público durante el periodo; es decir, que entre el 2005 y el 2011 anualmente se perdió, en promedio, más de un 1/7 del presupuesto de inversión del gobierno por el impacto de los fenómenos naturales.

Gráfico 19. Pérdidas directas provocadas por el impacto de fenómenos naturales que dieron lugar a una declaratoria de emergencia como porcentaje del PIB (período 2008-2017)



El único evento sísmico durante el periodo considerado fue el sismo de Cinchona en el 2009. Dicho fenómeno fue el de mayor impacto económico, provocando pérdidas por más de USD\$419,37 millones y colocando las pérdidas anuales a un nivel equivalente a casi el tercio del gasto de capital del Gobierno. En línea con lo

⁵ Esta evaluación se incluye como anexo a los Estados Financieros del Estado.

⁶ Millones de dólares constantes del año 2011.

anterior, cabe destacar que este evento impactó principalmente el sector eléctrico, el de ambiente y de la vivienda de las provincias afectadas; representando en conjunto un 92,23% de las pérdidas registradas.

Por otra parte, se estima que más del 80% de las pérdidas ante fenómenos hidrometeorológicos se concentró en los sectores de infraestructura vial, el agropecuario y el de ríos y quebradas. Este resultado resalta la urgencia de seguir fortaleciendo y fomentando principalmente la resiliencia de la infraestructura vial y de la agricultura para poder disminuir el impacto económico asociado a estos fenómenos.

Ahora bien, aunque los datos históricos brindan información para cuantificar el impacto real de los desastres, resultan insuficientes para estimar el impacto potencial económico y fiscal futuro. Los datos históricos no cubren periodos de tiempo lo suficientemente amplios que consideren todos los fenómenos naturales: los eventos extremos más intensos y devastadores que podría experimentar Costa Rica no están incluidos en el análisis histórico de aproximadamente 30 años (i.e. 1988-2011); es decir, el análisis histórico tiende a subestimar el impacto económico de los desastres. Además, el impacto económico de los desastres está en función de las condiciones de exposición y vulnerabilidad de los activos físicos presentes en el momento de la ocurrencia del fenómeno natural, los cuales están relacionados, entre otros, con el crecimiento económico y la concentración de activos y riquezas. Para poder evaluar y prever los impactos fiscales potenciales de los desastres el Gobierno de Costa Rica ha promovido el uso de técnicas actuariales y modelos probabilistas del riesgo.

El Índice de Déficit por Desastres (IDD) evaluado en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con datos del 2008 indica que ante un evento sísmico extremo de período de retorno de 100 años⁷, la reposición de la infraestructura pública y de la vivienda de los estratos socioeconómicos de más bajos ingresos de la población potencialmente afectada equivaldría a una carga fiscal de USD\$1.484 millones, representando el 4,7% del PIB de ese año. El estudio también concluye que en 2008 el Gobierno habría tenido la capacidad de movilizar recursos suficientes para enfrentar este costo (principalmente a través de endeudamiento adicional; véase BID 2010 para los detalles del análisis).

Otros estudios (2013) estimaron las pérdidas potenciales asociadas a eventos sísmicos y ciclones tropicales tomando en cuenta la exposición del país. Estas evaluaciones concluyen que el país tiene una probabilidad anual del 5% (1/20) de enfrentar unas pérdidas de al menos USD\$488 millones por eventos sísmicos. Esta pérdida equivale al 1% del PIB del 2013.

Asimismo, según estas evaluaciones existe una probabilidad anual del 1% (1/100) que las pérdidas por eventos sísmicos superen USD\$2.965 millones, un monto equivalente al 6% del PIB (véase el cuadro 17). Estos resultados ratifican el orden de magnitud de los resultados obtenidos a través del estudio anterior en el

⁷ Esto son eventos que pueden ocurrir en cualquier momento pero que, estadísticamente, tienen una probabilidad del 1% (1/100) de presentarse en un año dado.

cual un evento de periodo de retorno de 100 años provocaría pérdidas de casi el 5% del PIB, tomando en cuenta la infraestructura pública y únicamente la vivienda de los estratos socioeconómicos de más bajos ingresos de la población.

Cuadro 17. Pérdida nacional potencial por eventos sísmicos (en millones \$ y porcentaje del PIB)

Periodo de Retorno (años)	Probabilidad anual de ocurrencia	Pérdida Nacional EQ (en millones US\$, 2013)	% del PIB
20	5%	488	1,0%
100	1%	2.965	6,0%
250	0,40%	6.751	13,7%
500	0,20%	12.573	25,5%
750	0,13%	16.124	32,7%
1.000	0,10%	17.335	35,2%
Pérdida Anual Esperada (PAE)		171	0,35%
Desv. Estd. de PAE		1.391	2,82%

Fuente: Resultados obtenidos del Multi-hazard Parallel Risk Evaluation System MPRES

Consciente de este riesgo el Ministerio de Hacienda promueve activamente el establecimiento de un marco estratégico orientador para la administración financiera del riesgo de desastres, el cual esté vinculado a algunos de los instrumentos de planificación vigentes en el país y que fue presentado en el reciente Foro Nacional de Riesgo 2019.

5 CONCLUSIONES

- El presente documento presenta un escenario base con proyecciones presupuestarias para el período 2019-2023 basadas en los supuestos macroeconómicos del Banco Central; considera además lo establecido en la Ley 9635 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, tanto desde el lado de los ingresos como del gasto. La combinación de los elementos anteriores se traduce en una mejora en los resultados fiscales del gobierno.
- Se elaboraron dos escenarios adicionales: de menor crecimiento y mayor crecimiento. En el escenario con menor dinamismo, aún con la menor recaudación de ingresos, la restricción en los gastos logra una mejora en los balances primarios; no obstante, no es posible alcanzar el equilibrio financiero al final del periodo. Por contraposición el escenario de mayor crecimiento contempla una mayor recaudación de ingresos que junto con la restricción del gasto resulta en la obtención del equilibrio entre ingresos y gastos al final del periodo en estudio.
- Resulta de vital importancia que las autoridades gubernamentales continúen impulsando la reactivación de la actividad económica. Mayores niveles de crecimiento económico estimulan la recaudación de tributos lo que unido con una disciplina fiscal, fortalecen la posición de la Hacienda Pública y finalmente reducen el saldo de la deuda del gobierno.
- Existen riesgos para el presupuesto de la República, como desastres naturales riesgos de demandas contra el estado, riesgos de salud y de pensiones, riesgos asociados a las entidades que se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la Regla Fiscal, entre otros. Un manejo inadecuado de las finanzas de entidades como la Caja Costarricense de Seguro Social o los bancos públicos podrían derivar en rescates financieros, como ha sucedido en el pasado reciente, y que de materializarse podrían impactar de manera negativa y provocar desviaciones importantes sobre los resultados que se proyectaron en los escenarios planteados en este documento. Finalmente impedirían alcanzar el objetivo de reducir los déficits primarios, disminuir la deuda y por consiguiente lograr la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

6 ANEXOS

ANEXO 1: RESUMEN DE RESULTADOS OBTENIDOS ESCENARIO BASE

Ministerio de Hacienda
Dirección General de Presupuesto Nacional
Unidad de Ingresos Fiscales y Programación Plurianual
Proyección de Ingresos Escenario Base 2017-2021

CONCEPTO	LIQUID.	LIQUID.	LIQUID.	Ppto Actual	PROYECCION				
	2016 Diciembre	2017 Diciembre	2018 Diciembre	2019	2019	2020	2021	2022	2023
INGRESOS TOTALES:	4,568,069.2	4,745,798.4	4,956,655.5	5,140,076.0	5,254,485.0	5,464,793.6	5,830,507.1	6,215,023.2	6,590,724.5
%/PIB.	14.7%	14.5%	14.3%	14.1%	14.4%	14.2%	14.2%	14.3%	14.3%
Ingresos Corrientes:	4,561,222.9	4,738,744.1	4,925,246.3	5,087,023.5	5,224,432.5	5,458,185.2	5,830,507.1	6,215,023.2	6,590,724.5
%/PIB.	14.6%	14.4%	14.2%	14.0%	14.3%	14.1%	14.2%	14.3%	14.3%
1- Ingresos Tributarios	4,167,739.8	4,390,868.8	4,567,131.6	4,733,391.0	4,853,101.7	5,090,369.1	5,450,533.8	5,822,417.5	6,185,006.1
%/PIB.	13.4%	13.4%	13.2%	13.0%	13.3%	13.2%	13.3%	13.4%	13.4%
1-1) Impuesto a los Ingresos y utilidades	1,416,217.8	1,562,063.0	1,699,258.4	1,746,980.0	1,871,901.4	1,946,966.8	2,109,488.6	2,260,742.4	2,404,717.1
%/PIB.	4.5%	4.8%	4.9%	4.8%	5.14%	5.05%	5.16%	5.21%	5.22%
- Ingresos y Utilidades a Personas Físicas	414,246.5	446,519.3	483,644.6	535,400.0	577,303.8	736,961.8	803,936.9	866,109.9	924,709.6
- Ingresos y Utilidades a Personas Jurídicas	742,010.7	843,879.3	915,283.7	910,900.0	1,025,819.3	1,011,531.2	1,097,355.2	1,178,060.1	1,256,187.2
- Dividendos e Intereses s/ Títulos valores	101,256.7	100,366.5	116,304.0	129,400.0	71,500.0	-	-	-	-
- Remesas al Exterior	158,703.8	171,280.4	184,026.2	171,280.0	197,278.4	198,473.8	208,196.5	216,572.4	223,820.3
- Bancos y Entidades Financ no domiciliadas	-	17.5	-	-	-	-	-	-	-
1-2 Impuesto Sobre Propiedad	167,194.8	181,926.8	202,047.5	206,000.0	208,210.0	216,680.0	225,796.1	235,412.7	245,537.6
%/PIB.	0.6%	0.5%	0.5%						
1.2.1 Impuesto Solidario	4,098.1	4,254.6	4,467.5	4,600.0	4,610.0	4,680.0	4,726.8	4,774.1	4,821.8
1.2.2 Propiedad de Vehículos	156,516.9	164,034.2	171,522.6	176,000.0	177,000.0	185,000.0	193,523.3	202,594.4	212,127.4
1.2.3 Impuesto Personas Jurídicas (sociedades)	6,579.8	13,638.0	26,057.3	25,400.0	26,600.0	27,000.0	27,546.0	28,044.2	28,588.4
1-3) Sobre Importaciones :	185,544.3	179,187.9	175,367.6	182,000.0	172,500.0	172,500.0	182,504.9	193,161.3	203,904.7
%/PIB.	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
1.3.1 Arancel:	158,558.8	152,755.5	149,017.0	155,000.0	147,500.0	147,500.0	155,233.0	163,401.9	171,567.5
1.3.2. 1% Valor Aduanero:	26,985.5	26,432.4	26,350.6	27,000.0	25,000.0	25,000.0	27,271.9	29,759.4	32,337.2
1-4) Sobre Exportaciones :	5,072.7	5,638.5	5,467.7	5,630.0	5,333.0	5,705.0	6,001.1	6,192.7	6,397.4
1.4.1) Otros impuestos a las exportaciones	1,822.5	1,965.2	1,874.2	1,991.0	1,940.0	2,040.0	2,145.0	2,248.5	2,361.4
1.4.2) Derechos de Exportación	3,250.3	3,673.3	3,593.6	3,639.0	3,393.0	3,665.0	3,856.2	3,944.2	4,036.0
1-5) Ventas:	1,414,358.3	1,453,347.9	1,487,620.0	1,569,400.0	1,607,663.3	1,771,136.3	1,898,495.8	2,028,107.3	2,153,130.6
%/PIB.	4.5%	4.4%	4.3%	4.3%	4.4%	4.4%	4.5%	4.6%	4.6%
1.5.1) Interno	739,878.7	755,084.8	779,416.3	817,100.0	900,291.7	1,042,706.4	1,111,356.7	1,184,475.1	1,255,801.9
1.5.2) Aduanas:	674,479.6	698,263.1	708,203.7	752,300.0	707,371.6	728,429.9	787,139.1	843,632.3	897,328.7
1-6) Consumo:	255,318.8	243,774.7	221,200.1	222,292.0	192,000.0	187,000.0	178,247.3	190,310.9	202,599.1
%/PIB.	0.8%	0.7%	0.8%	0.8%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
1.6.1) Interno	22,629.9	22,140.5	19,426.1	20,006.0	17,280.0	15,030.0	15,937.2	16,915.8	17,958.6
1.6.2) Aduanas:	232,688.9	221,634.2	201,774.0	202,286.0	174,720.0	151,970.0	162,310.1	173,395.0	184,640.5
1-7) Otros Ingresos Tributarios	724,035.2	764,930.0	776,170.2	801,089.0	795,494.0	810,381.0	850,000.0	908,490.1	968,719.5
1.7.01) Impuesto unico combustibles	472,644.4	510,259.4	517,665.8	530,000.0	530,000.0	535,000.0	555,362.4	594,639.4	632,533.3
%/PIB.	1.5%	1.6%	1.5%	1.5%	1.5%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%
1.7.02) Impuesto bebidas alcohólicas	43,399.9	43,176.4	45,610.0	46,500.0	46,700.0	48,800.0	52,108.6	55,695.4	59,482.5
1.7.03) Impuesto bebidas no alcohólicas	39,764.3	39,780.5	40,181.6	42,691.0	42,500.0	45,000.0	47,844.6	50,919.5	54,183.6
1.7.04) Impuesto jabón de tocador	2,911.5	2,332.0	2,711.7	2,405.0	3,000.0	3,200.0	3,490.8	3,809.2	4,139.2
1.7.05) Traspaso vehículos usados	23,022.4	21,871.7	22,265.2	23,300.0	23,500.0	24,700.0	26,190.8	27,799.2	29,512.8
1.7.06) Traspaso bienes inmuebles	36,462.4	38,799.0	35,723.5	38,000.0	35,700.0	35,700.0	37,854.8	40,179.4	42,656.2
1.7.07) Timbre Fiscal	4,664.3	5,248.9	5,570.5	6,000.0	5,118.0	5,120.0	5,273.6	5,431.8	5,594.8
1.7.08) Derechos de Salida del Territorio Nacion	43,325.1	47,399.2	49,494.3	54,211.0	54,700.0	57,420.0	63,106.9	67,661.0	74,549.1
1.7.09) Derechos Consulares	3,586.4	3,204.4	3,895.1	3,375.0	4,000.0	4,120.0	4,243.6	4,370.9	4,502.0
1.7.10) Impuestos Ley de Migración y Extranjer	17,972.9	17,883.3	17,133.6	18,000.0	17,650.0	18,200.0	18,746.0	19,308.4	19,887.6
1.7.11) Impuestos a los Productos de Tabaco	32,560.1	30,590.4	30,765.7	31,800.0	27,000.0	27,200.0	29,671.8	32,378.3	35,182.9
1.7.12) Otros Tributarios	3,721.45	4,384.69	5,153.17	4,807.0	5,626.0	5,921.0	6,106.2	6,297.7	6,495.5
2-Contribuciones Sociales	145,909.1	71,147.5	85,406.5	74,000.0	75,600.0	77,870.0	80,206.1	82,612.3	85,090.7
%/PIB.	0.5%	0.2%							
3-Ingresos no Tributarios	44,548.1	74,944.1	64,904.3	61,182.0	75,435.0	64,093.2	67,138.8	70,386.1	73,832.3
4-Transferencias	203,025.9	201,783.7	207,803.8	218,450.5	220,295.8	225,852.8	232,628.4	239,607.3	246,795.5
4. Fodesaf	188,606.7	184,924.2	190,146.0	203,323.4	203,323.4	211,795.7	218,149.6	224,694.1	231,434.9
4.1.1 Fodesaf Ley 8783	171,617.9	173,515.6	179,353.3	190,870.1	190,870.1	197,211.0	203,127.4	209,221.2	215,497.8
4.2 Otras Transferencias Ctes	14,419.2	16,859.5	17,657.8	15,127.1	16,972.4	14,057.1	14,478.9	14,913.2	15,360.6
Ingresos de Capital:	6,846.3	7,054.3	31,409.2	53,052.5	30,052.5	6,608.5	-	-	-
PIB	31,136,210.5	32,799,663.3	34,588,535.3	36,429,780.1	36,429,780.1	38,586,879.6	40,915,892.4	43,428,458.1	46,105,617.8

RESUMENES DE RESULTADOS OBTENIDOS EN EL ESCENARIO BASE
Gobierno Central, Proyecciones presupuestarias 2019 - 2023
por clasificación económica del gasto (Línea Base)
 (en millones de colones corrientes)

	DEVENGADO			PROYECCION				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
INGRESOS TOTALES	4,568,089	4,745,807	4,958,655	5,254,485.0	5,464,793.6	5,837,313.9	6,222,034.1	6,597,945.8
% crec.		3.9%	4.4%	6.0%	4.0%	6.8%	6.6%	6.0%
% PIB	14.7%	14.4%	14.3%	14.4%	14.2%	14.3%	14.3%	14.3%
Ingresos Corrientes	4,561,223	4,738,752	4,925,246	5,224,432	5,458,185	5,830,507	6,215,023	6,590,725
% crec.		3.9%	3.9%	6.1%	4.5%	6.8%	6.6%	6.0%
% PIB	14.6%	14.4%	14.2%	14.3%	14.1%	14.2%	14.3%	14.3%
Ingresos Tributarios	4,167,740	4,390,869	4,567,132	4,853,102	5,090,369	5,450,534	5,822,418	6,185,006
% crec.		5.4%	4.0%	6.3%	4.9%	7.1%	6.8%	6.2%
% del PIB	13.4%	13.3%	13.2%	13.3%	13.2%	13.3%	13.4%	13.4%
Ingresos no Tributarios	44,548	74,952	64,904	75,435.0	64,093	67,139	70,386	73,832
Transferencias	203,026	201,784	207,804	220,295.8	225,853	232,628	239,607	246,795
% del PIB				0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%
Contribuciones Sociales	145,909	71,147	85,407	75,600	77,870	80,206	82,612	85,091
% del PIB				0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Ingresos de Capital:	6,846	7,054	31,409	30,053	6,608	6,807	7,011	7,221
GASTO TOTAL MÁS CONCESION NETA	6,200,966	6,764,676	6,999,061	7,602,511.7	7,968,846.7	8,668,468.2	8,952,385.4	9,064,118.1
GASTO TOTAL	6,200,965.7	6,764,675.8	6,999,061.3	7,602,511.7	7,968,846.7	8,668,468.2	8,952,385.4	9,064,118.1
% crec.		9.1%	3.5%	8.6%	4.82%	8.78%	3.28%	1.25%
% PIB	19.9%	20.5%	20.2%	20.9%	21.2%	20.7%	20.6%	19.7%
Gastos Corrientes	5,622,160	6,111,089	6,512,775	7,090,638	7,433,894	7,809,984	8,127,550	8,406,724
% crec.		8.7%	6.6%	8.9%	4.84%	5.06%	4.07%	3.43%
% PIB	18.1%	18.5%	18.8%	19.5%	19.3%	19.1%	18.7%	18.2%
Gastos Corrientes sin Intereses	4,747,571	5,088,742	5,284,064	5,546,045	5,530,680	5,666,958	5,806,518	5,948,395
% crec.		7.2%	3.8%	5.0%	-0.28%	2.46%	2.44%	2.44%
	15.2%	15.4%	15.2%	15.2%	14.3%	13.9%	13.4%	12.9%
Remuneraciones	2,175,508	2,288,227	2,392,749	2,485,518	2,524,881	2,573,146	2,635,565	2,703,002
% crec.		5.2%	4.6%	3.9%	1.6%	1.9%	2.4%	2.6%
% PIB	7.0%	6.9%	6.9%	6.8%	6.5%	6.3%	6.1%	5.9%
Adquisición de Bienes y Servicios	195,156	215,766	223,648	232,799	245,103	250,005	255,005	260,105
% crec.		10.6%	3.7%	4.1%	5.29%	2.00%	2.00%	2.00%
% PIB	0.6%	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%
Intereses	874,589	1,022,348	1,228,710	1,544,593.6	1,903,213.6	2,143,026.0	2,321,031.6	2,458,329.4
% crec.		16.9%	20.2%	25.7%	23.2%	12.6%	8.3%	5.9%
% PIB	2.8%	3.1%	3.5%	4.2%	4.9%	5.2%	5.3%	5.3%
Internos	693,690	828,127	1,023,838	1,338,430	1,649,173	1,856,975	2,011,221	2,130,192
% PIB	2.2%	2.5%	3.0%	3.7%	4.3%	4.5%	4.6%	4.6%
Externos	180,899	194,220	204,872	206,163	254,041	286,051	309,811	328,138
% PIB	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%
Transferencias Corrientes	2,376,907	2,584,749	2,667,668	2,827,728	2,760,697	2,843,807	2,915,948	2,985,288
% crec.		8.7%	3.2%	6.00%	-2.37%	3.01%	2.54%	2.58%
% PIB	7.6%	7.8%	7.7%	7.8%	7.2%	7.0%	6.7%	6.5%
Transf. Corrientes al Sector Público	1,601,137	1,777,736	1,811,215	1,953,218	1,858,962	1,924,045	1,977,792	2,028,368
% crec.		11.0%	1.9%	7.8%	-4.83%	3.50%	2.79%	2.56%
% PIB	5.1%	5.4%	5.2%	5.4%	4.8%	4.7%	4.6%	4.4%
Transf. Corrientes al Sector Privado	770,596	801,193	851,050	869,126	894,875	912,764	931,019	949,639
% crec.		4.0%	6.2%	2.1%	2.96%	2.00%	2.00%	2.00%
% PIB	2.5%	2.4%	2.5%	2.4%	2.3%	2.2%	2.1%	2.1%
Transf. Corrientes al Sector Externo	5,174	5,820	5,404	5,384	6,860	6,997	7,137	7,280
% crec.		12.5%	-7.2%	-0.4%	27.43%	2.00%	2.00%	2.00%
Sumas sin Asignación	5	-	8	308	2,283	2,324	2,366	2,409
Gastos de Capital	574,839	652,923	485,606	510,092	531,429	854,895	821,179	653,669
% crec.		13.6%	-25.6%	5.0%	4.18%	60.87%	-3.94%	-20.40%
% PIB	1.8%	2.0%	1.4%	1.4%	1.4%	2.1%	1.9%	1.4%
Formación de Capital	68,157	59,730	36,364	35,654	36,682	55,532	89,622	104,148
% PIB	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
Concesión Neta de Préstamos	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros Activos Financieros	3,962	663	673	1,473	1,241	1,265	1,291	1,317
Deficit o Superávit primario	-758,307	-996,522	-813,695	-803,433	-600,839	-688,128	-409,320	-7,843
% de PIB	-2.4%	-3.0%	-2.3%	-2.2%	-1.6%	-1.7%	-0.94%	-0.02%
Deficit o Superávit financiero	-1,632,896	-2,018,869	-2,042,406	-2,348,027	-2,504,053	-2,831,154	-2,730,351	-2,466,172
% de PIB	-5.2%	-6.1%	-5.9%	-6.4%	-6.5%	-6.9%	-6.3%	-5.3%
PIB	31,136,211	33,014,819	34,693,418	36,429,780	38,586,880	40,915,892	43,428,458	46,105,618