Siglas y Acrónimos

ARIMA	Autorregresivos Integrados de Medias Móviles
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CCHJFF	Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer
CCP	Casa de la Cultura de Puntarenas
CCPC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEN-CINAI	Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros de Atención Integral
CGR	Contraloría General de la República
Clubes 4-s	Consejo Nacional De Clubes 4-S
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CNM	Centro Nacional de la Música
CNVE	Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiologia
COMCURE	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Rio Reventazón
CONAGEBIO	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CONIS	Consejo Nacional de Investigación en Salud
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
CPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
CSE	Consejo Superior de Educación
CTAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Medico Social
CTP	Consejo de Transporte Público
DGH	Dirección General de Hacienda
DNN	Dirección Nacional de Notariado
FEES	Fondo Especial para la Educación Superior
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional De Becas
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
GC	Gobierno Central

GR	Gobierno de la Republica
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
ICD	Instituto Costarricense Sobre Drogas
IDP-UGS	Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INTA	Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAAN	Junta Administrativa del Archivo Nacional
JADGME	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería
JAIN	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional
JARN	Junta Administrativa del Registro Nacional
LACOMET	Laboratorio Costarricense de Metrología
MAC	Museo de Arte Costarricense
MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MINSA	Ministerio de Salud
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
MNCR	Museo Nacional de Costa Rica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MP	Ministerio de la Presidencia
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
OD	Órganos Desconcentrados
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIB	Producto Interno Bruto
PR	Presidencia de la República
PRODHAB	Agencia de Protección de Datos de los Habitantes
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo

RPEN	Regímenes de Pensiones
SAF	Sistema de Administración Financiera
SDP	Servicio de la Deuda Pública
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SFP	Sistema de Formulación Presupuestaria
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINEM	Sistema Nacional de Educación Musical
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos
SPNF	Sector Público No Financiero
TNCR	Teatro Nacional
TPMS	Teatro Popular Melico Salazar
TRA	Tribunal Registral Administrativo
UPP	Unidad de Ingresos Fiscales y Programación Plurianual
UTN	Universidad Técnica Nacional

Contenido

Presentación del Proyecto de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2021 6

1. Presentación 6

1.1. Situación Internacional 8

1.2. Contexto nacional 11

1.3. Marco Macroeconómico 11

1.4. Gestión para Resultados en el Desarrollo (Presupuesto por programas orientado a Resultados) 12

2. Ingresos Estimados 14

2.1. Aspectos metodológicos 16

2.2. Ingresos Corrientes 17

2.2.1. Ingresos Tributarios 18

2.2.2. Contribuciones Sociales 30

2.2.3. Ingresos no Tributarios 31

2.2.4. Transferencias Corrientes 32

2.3. Ingresos de Capital 32

2.4. Superávit de Órganos Desconcentrados 33

2.5. Financiamiento 33

3. Presupuesto de Egresos 34

3.1. Ley 9524 "Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central" 34

3.2. El Presupuesto de la República 2021 37

3.3. Clasificación Económica y Regla Fiscal 40

3.3.1. Gasto corriente 41

3.3.2. Gasto de Capital 43

3.3.3. Transacciones Financieras 45

3.3.4. Sumas sin asignación 45

3.4. Resultado Primario y Financiero 2021 47

4. Deuda Pública 47

4.1. Política y estrategia de endeudamiento público 48

4.4.1. Política de Endeudamiento Público 48

4.4.2. Estrategia de deuda de mediano y largo plazo del Gobierno Central 49

4.2. Deuda del Sector Público no Financiero y Banco Central de Costa Rica 50

4.3. Calificación riesgo país 52

4.4. Servicio de la deuda pública 54
4.4.1. Liquidez 56
4.4.2. Estrategia o Plan Anual 57
4.4.2.1 Estrategia de corto plazo o plan anual 57
4.4.2.2 Saldo de deuda y composición del portafolio 59
4.4.2.3 Tasas implícitas 62
4.4.3. Estimaciones 63
4.4.3.1 Resultados Estimaciones del Servicio de Deuda 63
4.4.3.2 Servicio de la deuda interna 67
4.4.3.2.1 Amortización 67
4.4.3.2.2 Intereses 68
4.4.3.2.3 Comisiones Internas 69
4.4.3.3 Servicio de la Deuda Externa 69
4.4.3.3.1 Amortización 70
4.4.3.3.2 Intereses 70
4.4.3.3.3 Comisiones y otros gastos sobre títulos valores del sector externo 71
4.4.3.3.4 Comisiones y otros gastos sobre préstamos del sector externo 71

Presentación del Proyecto de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2021

El Poder Ejecutivo presenta a consideración de la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2021, de conformidad con lo establecido en los artículos 176, 177 y 178 de la Constitución Política, así como en los artículos 8, 36 y 38 de la Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), y sus reformas.

1. Presentación

El proyecto de Presupuesto Ordinario para el Ejercicio Económico de 2021 se formuló en un contexto en el que el país enfrenta los efectos de la pandemia del Covid-19. Esta situación tiene un impacto en el contexto económico y particularmente sobre las finanzas públicas costarricenses. Por lo que en la formulación de este Presupuesto se materializan los esfuerzos realizados por el Gobierno de la República en la contención del gasto corriente y reducción del gasto no esencial, que permita disminuir las presiones de financiamiento y liquidez necesarias para hacerle frente a los diversos compromisos del Gobierno. Todo este esfuerzo se hace aún con la incorporación de los órganos desconcentrados, por primera vez, en el Presupuesto Nacional.

Actualmente Costa Rica vive quizás el mayor desafío social y económico de su historia. La pandemia por el Covid-19, no solo representará un incalculable costo en términos de pérdida de vidas humanas, sino que también significará un retroceso importante en el bienestar de la sociedad costarricense. Lo anterior, dados los elevados niveles de desempleo y la consecuente disminución en los ingresos de los hogares, la poca acumulación de capital humano producto de constantes interrupciones en el ciclo educativo, junto a la justa percepción de una baja calidad de los servicios públicos, son saldo de cultivo para un creciente descontento social.

Uno de los retos más grandes al cual se enfrenta el país es la búsqueda de un sendero de crecimiento económico sostenido, integral e inclusivo. El incremento del consumo final de los hogares y la inversión privada depende en gran medida del sentimiento de confianza que se pueda generar sobre consumidores, empresarios y emprendedores respecto a las perspectivas futuras del país.

La sostenibilidad macroeconómica es un pilar crítico para incrementar el bienestar de la población. Ante perspectivas económicas positivas en el mediano y largo plazo, los agentes económicos toman decisiones que resultan en un círculo virtuoso para la sociedad. Generando no solo bienestar, sino que, a la vez elevando los

estándares de vida. Un crecimiento económico sostenido e integral permitiría fortalecer el contrato social costarricense que ha permitido que el país haya mostrado un desarrollo en sus indicadores sociales similares a los de países desarrollados.

Durante el 2020 se esperaba la plena aplicación de las reformas tributarias y la aplicación estricta de la regla fiscal contemplada en la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. No obstante, con la crisis sanitaria se ocasionó un deterioro temporal de la situación fiscal, producto de una menor actividad económica y al destino de los recursos para atender la emergencia sanitaria, los ingresos totales del Gobierno Central cayeron y se aumentó el déficit financiero y el nivel de deuda. Situación que afectará el logro del indicador (porcentaje del déficit financiero del Gobierno Central respecto del PIB) establecido para uno de los objetivos del Área Estratégica "Economía para la estabilidad y el crecimiento" contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP).

Estimaciones tanto del Ministerio de Hacienda como de organismos internacionales, sugieren un retroceso importante en el avance realizado en materia fiscal. Bajo el panorama actual, en 2024 la deuda del Gobierno Central sería superior al 80% del PIB, un nivel insostenible para un país con un desarrollo económico como el de Costa Rica. Estos montos de deuda generarían presiones sobre el costo de financiamiento, lo cual afectaría la estabilidad macroeconómica y por ende los emprendimientos, desempleo, desigualdad, pobreza, entre otros flagelos sociales.

Esta situación exige una mayor disciplina fiscal, por lo que surge la necesidad de controlar y reducir el gasto del Gobierno Central; para lo cual, el Ministerio de Hacienda está haciendo uso de todas las herramientas legales a su disposición. La Ley 9635, mediante su Título IV "Responsabilidad Fiscal de la República", establece los lineamientos de gestión de las finanzas públicas con el objetivo de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal, propiciando la asignación y la ejecución del presupuesto público, conforme a los principios de equilibrio, economía, eficacia, eficiencia, transparencia y demás principios presupuestarios de rango constitucional y legal; estableciendo como marco de acción la regla fiscal como el límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno Central al PIB.

El artículo 15, del Título IV de la Ley de cita, establece que ante el supuesto de que la deuda supere el 50% del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda, podrá presupuestar y girar los destinos específicos dados por las leyes conforme los ingresos corrientes con los que se disponga, niveles de ejecución y superávits libres de las entidades beneficiarias.

El uso de las herramientas provistas por la Ley 9635 pretenden alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas costarricenses. En términos cuantitativos, la búsqueda de esta sostenibilidad pretende que el balance primario (ingresos menos gastos descontando el pago de intereses) del Gobierno Central pase de negativo a positivo a la brevedad posible, con el fin de, no solo detener el crecimiento de la deuda pública, sino también hacer que la misma disminuya. Esto permitirá generar las condiciones macroeconómicas que propicien un crecimiento económico sostenido e integral para el beneficio de la población. Este Presupuesto Ordinario se enmarca dentro de las acciones del proceso de consolidación fiscal que el país requiere.

Paralelamente, se encuentran en discusión en la Asamblea Legislativa varios Proyectos de Ley que permitirían contener el crecimiento del gasto, como lo es el pago de anualidades en 2021 y 2022, el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, y el Proyecto de reducción de jornadas. Bien es sabido que las remuneraciones del sector público generan una gran presión sobre las finanzas públicas. Aunque la Ley 9635 pudo controlar parte del problema en el crecimiento acelerado de las remuneraciones, aún hay un amplio espacio de mejora.

Simultáneamente resulta necesario dar continuidad a la correcta implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en todos sus componentes (el impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, control de las remuneraciones y regla fiscal).

En conjunto, estas acciones permitirán no solo satisfacer las necesidades de financiamiento y estabilizar la deuda en el mediano plazo, sino que también seremos capaces de devolverle la confianza a los agentes económicos, para de esta manera mejorar nuestras perspectivas de crecimiento y bienestar en beneficio del país.

En los apartados siguientes se presenta brevemente el contexto internacional y marco macroeconómico en el cual se formula este proyecto de Presupuesto Nacional para el ejercicio económico 2021.

1.1. Situación Internacional

Costa Rica, inicia el 2020 en un contexto económico interno que mostraba síntomas de desaceleración en la actividad económica, pero con un entorno externo sumamente complejo. A nivel internacional, se anunciaba la aparición de la enfermedad denominada COVID-19 por sus siglas en inglés, surgida en el continente asiático a finales del 2019, y que, según las autoridades sanitarias mundiales, mostraba una alta tasa de contagio y una tasa de mortalidad relativamente alta. De tal manera las autoridades sanitarias mundiales empezaron a darle seguimiento a la enfermedad, la cual empezó a transmitirse alrededor del orbe.

Como consecuencia de la alta transmisibilidad de la enfermedad y la creciente tasa de mortalidad que mostraba, los países empezaron a tomar medidas sanitarias restrictivas de tránsito de personas, a imponer cuarentenas, a cerrar fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Lo anterior, con el fin de detener el avance de la enfermedad, lo que ha significado una paralización de las actividades económicas en dichos países y que poco a poco se ha ido, conforme la enfermedad ha avanzado, extendiendo alrededor del mundo.

Como resultado de estas medidas de tipo sanitarias, se ha dado una desaceleración en el crecimiento económico mundial durante el 2020 y con expectativas de una recuperación en el 2021.

De tal manera, la actividad económica mundial durante el primer semestre del 2020 ha sido impactada significativamente por dos vías. Por un lado, la oferta fue directamente afectada por las medidas tomadas por los gobiernos de los distintos países para tratar de contener la pandemia. Por otro, la pérdida de ingresos para empresas y hogares provocada por las medidas sanitarias, y la incertidumbre de los consumidores y empresarios sobre la magnitud y duración de la crisis, lo que han generado un choque negativo sobre la demanda agregada global.

La magnitud del impacto de esta crisis sobre los distintos países ha sido heterogénea, en reflejo de factores como la posición de cada país en el ciclo de la pandemia, la intensidad y éxito de las medidas aplicadas, la estructura económica y su exposición a sectores particularmente afectados, como el turismo. Sin embargo, según cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), actualmente todas las regiones del mundo están en recesión. Al respecto dicha entidad en su informe "Perspectivas de la Economía Mundial" (WEO por sus siglas en inglés) actualizado a junio 2020 indica que:

> *"la crisis es como ninguna otra y que la recuperación es incierta. (...) existe un grado de incertidumbre inusitadamente elevado en torno a estas proyecciones. Las proyecciones de base se fundamentan en presunciones críticas sobre las secuelas de la pandemia (…) mayores cicatrices (daño al potencial de oferta) debido al hecho de que la actividad sufriría más de lo previsto durante el confinamiento instituido en el primer y segundo semestres de 2020, y un golpe a la productividad a medida que las empresas que sobrevivan incrementen las necesarias prácticas de seguridad e higiene en los lugares de trabajo. En las economías con dificultades para controlar las tasas de infección, un confinamiento más prolongado infligiría más daños a la actividad."*

Este organismo señala que el crecimiento global proyectado para el 2020 es de un -4,9%, inferior en 1,9 p.p al proyectado en abril, y para el 2021 estima una recuperación gradual hasta alcanzar un 5,4%; además resalta en su informe que, por primera vez en la historia económica reciente, todas las regiones tendrán una recesión.

Asimismo, advierte que estas proyecciones son formuladas en un contexto de alta incertidumbre sobre la magnitud y duración de esta crisis sanitaria, y el efecto que las medidas para contener el virus puedan tener sobre el aparato productivo

Sobre esta situación, el Banco Central de Cosa Rica (BCCR) señala en la Revisión del Programa Macroeconómico (julio 2020) que las cifras del primer trimestre confirman el efecto recesivo de esta pandemia. Así por ejemplo, la producción de Estados Unidos cayó 5,0% (tasa trimestral anualizada), en tanto que en la zona del euro y en China la contracción fue de 3,1% y 6,8%, respectivamente.

La marcada reducción de la actividad económica mundial incidió en el precio de las materias primas, en particular del petróleo, que ha caído considerablemente en lo transcurrido del año. En junio hubo una ligera recuperación en estos precios, pero para lo que va del año prevalece la caída. Este factor ha sido determinante en la reducción de la inflación mundial.

En el segundo trimestre hubo una mejora en la actividad económica en varios países que iniciaron la apertura gradual de sus economías a finales de abril, luego de contener la primera ola de contagios. Sin embargo, estas economías todavía mantienen altos niveles de holgura en su capacidad productiva. Además, recientemente han surgido rebrotes en algunas zonas, que podrían frenar estos avances, al generar temores acerca de nuevas olas de contagio.

La incertidumbre que genera la posibilidad de un aumento considerable en la tasa de contagio, por tanto, de nuevos confinamientos, también ha incidido en los mercados financieros internacionales, en particular en los mercados accionarios, tipos de cambio, precios de materias primas, entre otros.

Ante estos acontecimientos, los países han aplicado agresivos paquetes fiscales de estímulo y de ayudas a hogares y empresas, que rondan en algunos casos, como el de Canadá, hasta un 15% del PIB. Además, los bancos centrales han aplicado medidas para intensificar el impulso monetario y mitigar el impacto económico y financiero de esta crisis. Entre estas, destacan la reducción en las tasas de política monetaria (algunas ubicadas ya en o cerca de cero, lo que deja poco margen para nuevos recortes) y del requisito de encaje, así como como medidas no convencionales, entre ellas programas de compra de activos (o ampliación de los existentes) y créditos para el sistema financiero.

1.2. Contexto nacional

Al igual que en el caso de la economía internacional, la intensificación reciente de la tasa de contagio por COVID-19 en Costa Rica hace prever una mayor afectación económica en el segundo semestre del 2020, con una caída de 5,0% en la producción nacional (en lugar del -3,6% previsto por la autoridad monetaria en abril). La proyección de crecimiento para el 2021 se mantiene en 2,3%. La actividad económica nacional continuará condicionada por el entorno internacional y la evolución de la pandemia en el país.

De acuerdo con el BCCR se prevé una contracción de la demanda interna en 3,4% en 2020 y un crecimiento de 1,9% en el 2021. La reducción pronosticada para el 2020 se explicaría por el consumo de los hogares y la inversión pública y privada. Para el 2021, el crecimiento de la demanda interna se sustenta en la recuperación económica y por una mejora de los términos de intercambio.

Se espera que después de la caída en la producción se dé una recuperación en las tasas de crecimiento, no obstante, según el BCCR las proyecciones sugieren que esta recuperación se dará hasta finales de 2022, cuando se alcance un nivel de producto similar al observado en el cuarto trimestre de 2019. Más aún, la crisis actual podría tener un efecto duradero sobre el nivel del PIB, al impactar el tejido productivo.

1.3. Marco Macroeconómico

El Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2021 considera los supuestos macroeconómicos establecidos en la revisión del programa macroeconómico 2020-2021, publicado por el BCCR en julio del 2020, el cual proyecta una caída en la actividad económica de 5,0% para 2020 y 2,3% para 2021, mostrando un ajuste a la baja con respecto a las proyecciones publicadas en enero del presente año (2,5% y 3,0%, respectivamente).

Esta situación está directamente asociada a la pandemia COVID-19 y los impactos generados sobre las actividades económicas a nivel interno e internacional, a la incertidumbre prevaleciente entre consumidores y empresarios, cuyos efectos se ven reflejados en el consumo y la inversión.

Se mantiene la meta de inflación en un rango de entre el 2,0% y el 4,0%, acorde con la política aplicada por el BCCR durante los últimos años y que ha permitido alcanzar niveles cercanos a las metas propuestas.

Cuadro 1.1. Proyecciones Macroeconómicas 2020-2021

Variable	2019	2020	2021
PIB nominal (millones de colones)	36.295.619,71	34.469.247,75	35.844.380,29
Crecimiento nominal PIB	3,89%	-5,03%	3,99%
PIB real (variación anual)	2,10%	-5,00%	2,30%
Inflación	2,10%	3,0% (± 1 p.p.)	
Balanza de pagos (% PIB)			
Cuenta corriente	-2,30%	-3,20%	-3,30%
Cuenta financiera	-4,50%	-4,30%	-2,80%
Saldo RIN	14,50%	16,00%	15,20%

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Se debe considerar, la incertidumbre que genera la pandemia COVID-19 sobre la actividad económica mundial, por lo que existen riesgos tanto externos como internos que podrían afectar estas proyecciones.

1.4. Gestión para Resultados en el Desarrollo (Presupuesto por programas orientado a Resultados)

Mediante la Directriz 093-P, publicada en La Gaceta 231 del 06 de diciembre de 2017, el Gobierno de la República dispone implementar la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) para el Sector Público, que consiste en un modelo que contribuirá a mejorar el funcionamiento de dicho sector, especialmente en lo relativo a la toma de decisiones, la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, la asignación de recursos y la rendición de cuentas, en procura de mejores condiciones de vida para la población y el desarrollo del país.

El Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) han realizado acciones orientadas a impulsar dicho modelo, para lo cual se suscribió una cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entidad que se encargó de contratar a la empresa argentina de consultores Sistemas, Desarrollos y Proyectos S.A. (SIDEPRO S.A.). El equipo de consultores junto con el equipo técnico del MH, conformado por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) y la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), y del Mideplan, definieron los productos entregables por parte de la consultoría, que fueron:

- Realización de metodología para la revisión y el ajuste de las estructuras programáticas.
- Realización de metodología de indicadores de producción pública.
- Acompañamiento técnico en el proceso para la implementación de ambas guías.

Como parte de las acciones desarrolladas durante el 2019 y 2020, para continuar la implementación progresiva del presupuesto por programas orientado a resultados (PpPOR), en una segunda etapa[1] se revisaron y ajustaron las estructuras programáticas del Ministerio de Educación Pública (MEP), Mideplan y MH; cuyo resultado se plasmó en mejoras sustanciales en las estructuras programáticas y programación presupuestaria en el Proyecto de Ley de Presupuesto de 2021. Específicamente en el Mideplan y MH, avanzaron en el proceso de implementación del PpPOR en el marco de la GpRD. Es importante aclarar que en el caso del MEP, a pesar de que se trabajó en el inicio del proceso, dado la complejidad de dicha entidad, se determinó la necesidad de continuar con el proceso por más tiempo y se decidió que los ajustes se incorporarían en el Proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio económico 2022.

Dado lo anterior, se acompañó técnicamente a las entidades, en la implementación de las metodologías, para lo cual se realizaron varias sesiones de trabajo, en donde se revisaron los procesos productivos actuales de cada ministerio, con el objetivo de definir e identificar la producción final e intermedia (bienes y servicios que se brindan), de forma que con esto pudieran definir la estructura programática correspondiente, es decir, los programas, subprogramas y actividades de cada una de las entidades, que reflejen los bienes y servicios finales que entregan a la población, así como los que se quedan a lo interno de la entidad, con el fin de mejorar el proceso de rendición de cuentas.

Una vez definida la estructura programática, se continuó en la definición de los respectivos indicadores de gestión para los programas, subprogramas y actividades. Todo este ejercicio ha permitido avanzar en el proceso de implementación del PpPOR, el cual constituye uno de los pilares de la GpRD.

Es necesario destacar que implementar el PpPOR conlleva cambios sustantivos en varios extremos inherentes al quehacer institucional, siendo uno de estos el ámbito legal, teniendo claro que las variantes legales requerirán modificaciones a lo normativa vigente.

Para coadyuvar en la implementación de este proceso y en relación con las entidades que integran los planes piloto, mismas que con las mejoras realizadas en la estructura programática y programación presupuestaria (indicadores orientados al logro de resultados), brindan una mayor transparencia sobre el uso de los recursos, ya que permiten identificar con más detalle la producción institucional de bienes y servicios brindados a la ciudadanía, y teniendo en cuenta que según lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 8131, en concordancia con su reglamento, el Poder Ejecutivo está imposibilitado para aprobar modificaciones presupuestarias entre

[1] El primer plan piloto consistía en la revisión y ajuste de las estructuras programáticas del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), Ministerio de Justicia y Paz (MJP), Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). Los resultados se plasmaron en el presupuesto 2020 de estas instituciones.

programas presupuestarios (lo cual limita el accionar de estas entidades), resulta conveniente, por tanto, de forma temporal y en la coyuntura del proceso que se está desarrollando, incluir en el Proyecto de Presupuesto de 2021 una norma para autorizar durante ese ejercicio económico al Poder Ejecutivo para realizar este tipo de modificaciones mediante decreto ejecutivo, solamente para los casos de los ministerios tanto del primero como del segundo piloto, con el fin de agilizar el accionar de las entidades que hayan implementado el PpPOR. Lo anterior, como parte de un proceso normal de ajuste al implementar esta nueva metodología ya que las instituciones requieren acumular la experiencia necesaria que les permita establecer la forma adecuada de asignar los recursos financieros.

Por otro lado, es importante destacar que este proceso se continuará con la revisión de la estructura del MEP, como se indicó anteriormente, con miras a ser implementado en el presupuesto del 2022 y posteriormente según las experiencias obtenidas se incorporarán gradualmente el resto de las entidades. Una vez implementada esta metodología para la planificación y formulación, se procederá a elaborar la metodología de seguimiento y evaluación orientada a resultados, de tal forma que todo el proceso presupuestario se desarrolle bajo este enfoque.

Es necesario señalar que la implementación de GpRD en el Sector Público es un proceso complejo y gradual que conlleva importantes esfuerzos, cuyos resultados se reflejarán en el mediano y largo plazo.

2. Ingresos Estimados

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de la Constitución Política, el artículo 38 de la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre del 2001, y el artículo 4 de la Ley 6955, Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, del 24 de febrero de 1984, certificó mediante oficios DFOE-SAF-0384 de fecha 21 de agosto del 2020 y DFOE-SAF-0392-(13085)-2020, de 26 de agosto de 2020, los ingresos estimados para el Proyecto de Presupuesto ordinario del 2021.

En el proceso de estimación de los ingresos del 2021, en primera instancia se realizó una revisión de la estimación inicial y se procedió a ajustar los ingresos del 2020, considerando la desaceleración en la recaudación que se ha observado en la primera mitad del semestre, como consecuencia de las medidas sanitarias y económicas derivadas de la pandemia; es importante señalar que producto de la revisión que hizo el BCCR en abril de estimaciones, dados los resultados que se observaban sobre la actividad económica y considerando los impactos en las cifras fiscales en ese momento, se solicitó al Órgano Contralor una

recalificación de ingresos, por lo que mediante oficio DFOE-SAF-0289 (ref.9569) dicha entidad recalificó los ingresos en **¢4.301.405.743.456,53.**

Para la actualización, se consideraron los supuestos macroeconómicos que elaboró el BCCR en julio, para una reestimación de los ingresos de **¢4.705.287.015.287,00** y un monto certificado de ingresos para 2021 de **¢5.165.604.846.289**; según el detalle que se muestra a continuación:

Cuadro 1.2. Ingresos Presupuesto Nacional 2021
(en millones de colones)

Concepto	Liquidación	2020		Proyecto	Participación	Variación
	2019	Presupuesto	Revisión /a	2021	2021	2021/rev 2020
INGRESOS TOTALES	**5.362.976,65**	**4.301.405,74**	**4.705.287,02**	**5.165.604,85**	**100,00%**	**9,78%**
INGRESOS CORRIENTES	**5.262.600,98**	**4.294.797,27**	**4.698.678,54**	**5.158.719,44**	**99,87%**	**9,79%**
Ingresos tributarios	4.889.569,72	3.933.932,00	4.349.040,01	4.560.837,00	88,29%	4,87%
Contribuciones Sociales	77.472,37	77.870,00	75.801,80	447.806,13	8,67%	490,76%
Ingresos No Tributarios	80.220,15	57.142,43	47.983,89	132.665,74	2,57%	176,48%
Transferencias Corrientes	215.338,75	225.852,84	225.852,84	17.410,58	0,34%	-92,29%
INGRESOS DE CAPITAL	**100.375,68**	**6.608,47**	**6.608,47**	**6.885,40**	**0,13%**	**4,19%**

/a Revisión efectuada según recaudación observada y expectativas macroeconómicas.
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Según los datos del cuadro anterior, los ingresos del Presupuesto 2021 presentan una tasa de crecimiento de 9,78% con respecto a la reestimación de los ingresos del año 2020 (20,09% respecto al presupuesto actual). Al respecto, se debe señalar que, de la totalidad del monto de ingresos para el ejercicio económico de 2021, el 99,9% corresponde a ingresos corrientes y el restante 0,1%, a ingresos de capital (corresponden a la transferencia que realizará el Instituto Nacional de Aprendizaje para dar cumplimiento al artículo 1 de la Ley 7372, Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica y Profesional.)

Es importante señalar que la Ley 9524 "Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central", establece que los Órganos Desconcentrados (OD) deben incorporarse al Presupuesto de la República a partir del 2021. Es por ello que como ya se indicó, en los ingresos totales del proyecto de presupuesto del 2021 se refleja un incremento de 9,78%, donde el efecto mayor es en las contribuciones sociales, dado que se incrementan con los ingresos que la Ley establece que debe recibir el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Asimismo, los ingresos no tributarios, también reflejan un incremento sustancial como resultado de la incorporación de los diferentes bienes y servicios que también ofrecen los OD. Como contra parte a la incorporación de los órganos desconcentrados

se refleja una disminución en las transferencias corrientes, lo anterior, por cuanto el FODESAF transfería recursos (ingresos por transferencias) para atender diversas necesidades a través del presupuesto nacional y al incorporarlo, ya no se reciben esos recursos como transferencia, sino que ahora forman parte de las contribuciones sociales con el incremento reflejado mostrado en esta cuenta.

2.1. Aspectos metodológicos

En las estimaciones de los ingresos que se efectúan se consideran una serie de aspectos, tales como:

1. Base legal del ingreso o impuesto.
2. Cambios en la legislación tributaria.
3. Supuestos macroeconómicos, según programación macroeconómica del BCCR.
4. Identificación del sujeto pasivo sobre el que recae el impuesto o base impositiva.
5. Análisis de las series de datos, identificando estacionalidades y causas de crecimientos no habituales como amnistías tributarias y moratorias.
6. Tasas o tarifas impositivas.
7. Metodología de cálculo del ingreso: estacionalidad, tendencia, regresión lineal y utilización de software econométricos (E-Views, Tramo Seats, ARIMA etc.).

En general, los impuestos se componen por una base gravable (bienes y servicios, utilidades de las empresas, entre otros) y la tasa que corresponde a la tarifa del impuesto.

En el caso de los **impuestos sobre los ingresos y utilidades y el impuesto sobre el valor agregado,** se procedió a estimar los ingresos para el 2020 y 2021 partiendo de los supuestos macroeconómicos del BCCR, aplicando diferentes metodologías de estimación como ecuaciones de regresión mediante mínimos cuadrados, obtenidas con el apoyo del programa informático E-Views, a través de los cuales se generaron distintas proyecciones.

Asimismo, se utilizaron técnicas de proyección basadas en series de tiempo, como son los modelos Autorregresivos Integrados de Medias Móviles (ARIMA), con la ayuda del programa informático "Tramo Seats". Se realizaron ejercicios de proyección considerando la recaudación total del tributo, así como datos desagregados por componente del impuesto.

Adicionalmente, se consideró elementos como los efectos de la moratoria establecida mediante *Ley 9830*, "*Alivio Fiscal ante el COVID-19 (Moratoria del impuesto al valor agregado)",* en los impuestos sobre el valor agregado e impuestos a las utilidades, producto de la pandemia. Estos elementos son importantes dentro de

las consideraciones metodológicas, toda vez que los rendimientos que se generan por las reformas deben ser considerados de modo aditivo a los resultados de las estimaciones de estas rentas.

En el caso del **impuesto único a los combustibles** se analizó en detalle la información suministrada por la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), referente a las proyecciones de dicha entidad en cuanto la importación y producción local de combustibles. Adicionalmente, como en los impuestos previos, también se realizaron ejercicios de estimación mediante técnicas estadísticas y econométricas con la ayuda de los softwares mencionados.

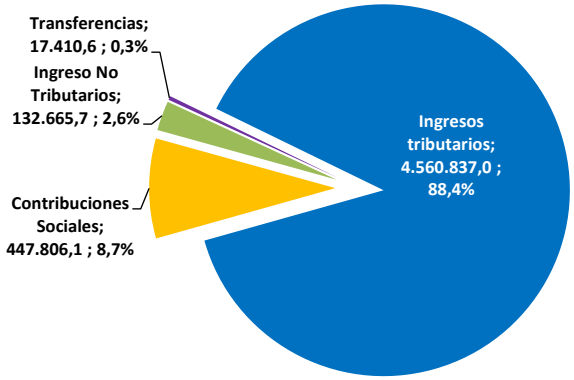
En lo que respecta a la proyección del ingreso por el **impuesto a la propiedad de vehículos**, se analizaron las tendencias históricas mostradas por la recaudación efectiva, la tendencia o estacionalidad del impuesto, y se complementó el análisis con ejercicios de proyección realizados con ayuda de los softwares mencionados.

Para realizar la estimación del **impuesto selectivo de consumo** se recurrió a las mismas técnicas estadísticas y econométricas, utilizadas para los tributos anteriores, además se tomaron en cuenta las variables más relevantes que explican su comportamiento como son: tipo de cambio promedio del dólar (compra–venta), importaciones en millones de dólares y, para el componente interno, el consumo del PIB, así como la tendencia o estacionalidad del impuesto.

2.2. Ingresos Corrientes

Los ingresos corrientes representan el 99,87% de los ingresos totales del presupuesto nacional. Dentro estos, su principal componente es el grupo de los Tributarios (representan un 88,4% del total), seguido de las Contribuciones Sociales (8,7%), los Ingresos No Tributarios y las Transferencias Corrientes (2,6% y 0,3%, respectivamente), tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.1. Ingresos corrientes del Gobierno de la República 2021
(en millones de colones y participación relativa)

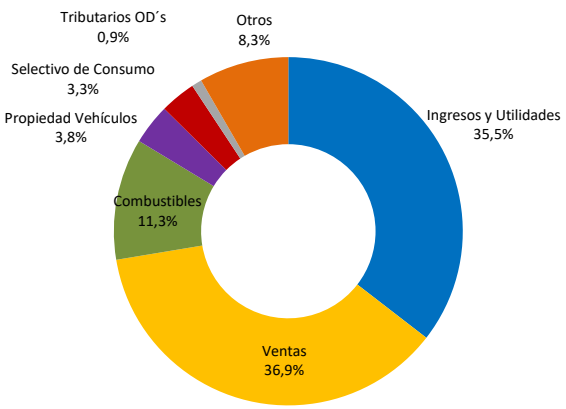


Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

2.2.1. Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios lo conforman más de treinta rentas, no obstante, la recaudación se concentra en cinco tributos y dentro de estas el mayor peso lo componen el "Impuesto a los Ingresos y Utilidades" y el "Impuesto al Valor Agregado (IVA)" que entre ambos representan el 72,4% del total de los ingresos tributarios. Si se agrega el "Impuesto Único a los Combustibles", el "Impuesto Selectivo de Consumo" y el "Impuesto a la Propiedad de Vehículos", la proporción de estos cinco gravámenes alcanza el 90,7%. Es importante mencionar que para el año 2021, los ingresos que generan los OD que se incorporan al presupuesto nacional producto de la ley 9524, pasan a formar parte de los ingresos del Presupuesto de la República y se estima que aportarán poco más de ¢42.000,0 millones en el próximo ejercicio económico (0,9% del total de tributarios).

Gráfico 1.2. Composición de Ingresos tributarios proyecto de presupuesto 2021
(participación relativa)



Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

El presupuesto del 2020 se estimó a partir de las previsiones contempladas en el programa macroeconómico de julio del 2019, y proyectaba una carga tributaria del 13,2% respecto al PIB estimado para ese momento; el cual no contemplaba la aparición de la pandemia originada por el COVID-19 y por consiguiente su impacto sobre la economía nacional. Asimismo es importante mencionar, que las proyecciones realizadas en ese momento contemplaban el impacto positivo sobre la recaudación, (principalmente sobre Ingresos y utilidades e IVA), de la entrada en vigencia de la Ley 9635 "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas" que transformó el impuesto sobre las ventas en uno al valor agregado y amplió su base tributaria al incluir servicios que anteriormente estaban exentos, asimismo creo nuevos tramos asociados al impuesto a los ingresos y utilidades así como nuevos tributos sobre las rentas de capital.

No obstante, la actualización del PIB incorporada de la Revisión del Programa Macroeconómico del BCCR de julio 2020, plantea una situación muy diferente a la esperada un año atrás, dado que se consideran los efectos de la pandemia sobre los diferentes sectores económicos y se recoge una caída pronunciada en la producción nacional la cual se estima afectará de manera significativa los ingresos del Gobierno Central, (diluyendo en gran medida los rendimientos proyectados asociados a la ley 9635) de forma tal que los principales tributos verán disminuida su recaudación, lo que llevará la carga tributaria para el 2020 con el PIB actualizado al 12,6%.

Para el 2021, las previsiones sobre la situación económica proyectadas por el BCCR, suponen una recuperación de la economía, que pasará de una reducción en la producción nominal del 5,0% en 2020, a un incremento del 4,0% en 2021. Dicha situación se estima impactará de manera positiva los ingresos tributarios los cuales crecerían un 4,9%, con una carga tributaria del 12,7% del PIB.

En el siguiente cuadro se muestran los principales impuestos, en el período 2019-2021:

Cuadro 1.3. Composición porcentual por ingresos tributarios

(en millones de colones, variaciones porcentuales y como porcentaje del PIB)

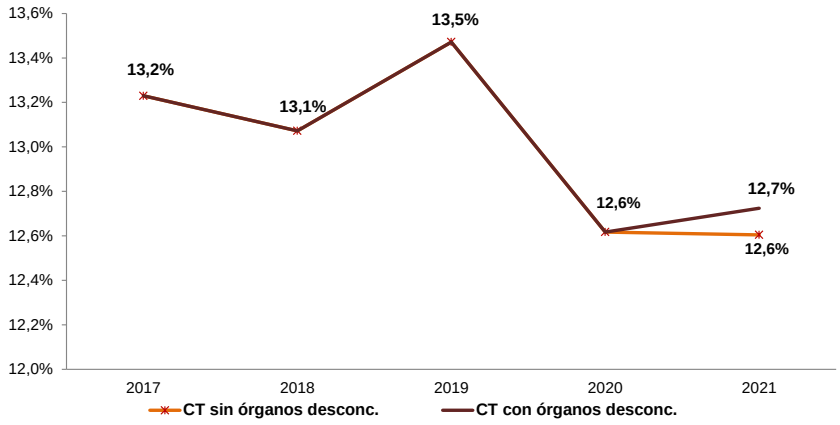
Concepto	Liquidación	2020		Proyecto	Variación %	Variación %	Variación %
	2019	Presupuesto	Revisión /a	2021	Pto 2020/2018	Rev 2020/2019	2021/Rev 2020
Ingresos tributarios	**4,889,569.7**	**3,933,932.0**	**4,349,040.0**	**4,560,837.0**	**-19.5%**	**-11.1%**	**4.9%**
% del PIB	**13,5%**	**11,4%**	**12,6%**	**12,7%**			
Ingresos y Utilidades	1,854,866.3	1,566,171.0	1,575,670.4	1,618,030.2	-15.6%	-15.1%	2.7%
Ventas	1,634,985.9	1,355,100.0	1,626,803.0	1,682,950.0	-17.1%	-0.5%	3.5%
Interno	958,750.1	851,550.0	1,032,356.0	1,073,650.0	-11.2%	7.7%	4.0%
Aduanas	676,235.8	503,550.0	594,447.0	609,300.0	-25.5%	-12.1%	2.5%
Combustibles	552,016.8	412,000.0	467,645.2	514,946.7	-25.4%	-15.3%	10.1%
Selectivo de Consumo	197,451.9	107,500.0	163,425.8	150,870.0	-45.6%	-17.2%	-7.7%
Derechos de importación	140,918.9	84,975.0	102,887.9	110,466.5	-39.7%	-27.0%	7.4%
Propiedad de vehículos	181,198.0	169,000.0	160,945.0	171,124.0	-6.7%	-11.2%	6.3%
Otros ingresos tributarios	328,131.8	239,186.0	251,662.7	269,566.3	-27.1%	-23.3%	7.1%
Tributarios Órganos Desconc.				42,883.3			

/a Revisión efectuada según recaudación observada y expectativas macroeconómicas.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Es importante reiterar que los ingresos provenientes de los OD son, a partir del 2021, parte del Presupuesto de la República. En lo que respecta a los ingresos tributarios que recaudan estas entidades, sobresalen principalmente los correspondientes a cobro de timbres que se estima aportarán alrededor de ¢30.000,0 millones, de los cuales el 87,1% son recolectados por el Registro Nacional. Por otro lado la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) aporta poco más de ¢7.000,0 millones al "Impuesto a los Ingresos y Utilidades" por concepto de la ley 8488 artículo 46 (tres por ciento (3%) de las ganancias y del superávit presupuestario acumulado, libre reportado por las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada y las Empresas Públicas). En general los ingresos tributarios asociados a OD se proyecta representarán un 0,1% del PIB en 2021.

Gráfico 1.3. Gobierno Central: Carga tributaria total, 2017-2021
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

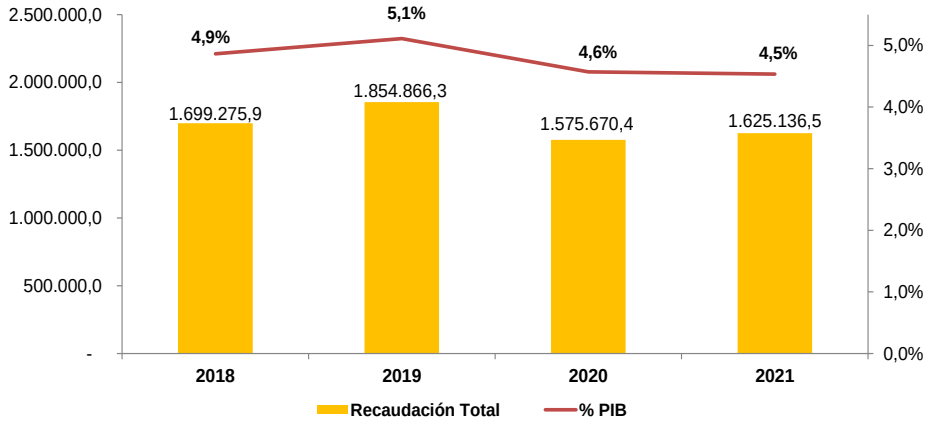
A continuación, se presentan comentarios de las estimaciones de los principales componentes de los ingresos tributarios.

2.2.1.1. Impuesto a los Ingresos y Utilidades

Este gravamen fue establecido en la Ley 7092, "Ley del Impuesto sobre la Renta" del 21 de abril de 1988, y recae sobre las utilidades de las personas físicas, jurídicas y entes colectivos sin personalidad jurídica, domiciliados en el país, que desarrollen actividades lucrativas de fuente costarricense.

Para el ejercicio económico 2021 la recaudación estimada asociada con este tributo alcanzaría la suma de ¢1.625.136,5 millones, lo que se encuentra poco más de ¢58 mil millones por encima del monto recalificado incorporado en la Ley de Presupuesto Actualizada 2020 (¢1.566.171,0 millones). Es válido mencionar, que el estimado 2021 contempla ¢7.106,3 millones que corresponden a ingresos que percibe la CNE por el artículo 46 de la ley 8488, ingresos que por la ley 9524, que establece que los OD del Poder Ejecutivo sean parte del presupuesto nacional a partir de 2021, ahora se incorporan al Presupuesto de la República.

Gráfico 1.4. Impuesto a los Ingresos y Utilidades
(en millones de colones y como porcentaje del PIB)



2018-2019 (D), 2020-2021 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Es necesario señalar que este tributo se encuentra estrechamente asociado a la actividad económica, y que durante el año 2020, ésta se ha visto enormemente afectada por la aparición de la pandemia generada por el COVID-19. Los efectos de dicha pandemia han afectado en mayor o menor medida a todos los sectores de la economía y por lo tanto es de esperar que las utilidades de los agentes económicos, tanto de personas jurídicas como las físicas se vean severamente lesionadas durante el presente año. En virtud de lo anterior fue necesario hacer una recalificación de los ingresos esperados por este tributo en 2020, la cual fue debidamente certificada por la Contraloría General de la República (CGR), y que representó una disminución superior a los ¢380 mil millones con respecto al monto incorporado en la Ley de Presupuesto.

Para el año 2021, si bien las previsiones económicas del BCCR contemplan una recuperación de la economía, se espera que esta se refleje de manera moderada en la recaudación del próximo año, ya que los efectos de los malos resultados del presente ejercicio económico, se estima repercutirán sobre la liquidación final del tributo (marzo de 2021) así como en el cálculo de los pagos parciales, lo que se proyecta limitará el crecimiento de la recaudación del tributo, y probablemente será hasta el año 2022 que se aprecie un mayor dinamismo en loa ingresos que genere este gravamen.

Por otra parte, dada la derogatoria de destinos específicos establecida en la Ley 9635, actualmente solamente se encuentran atadas a este tributo los recursos para el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y para el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, no obstante, debe tenerse presente que la obligación de otorgar recursos para antiguos destinos asociados al tributo tales como el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) o para las universidades se mantiene.

2.2.1.2. Impuesto sobre el Valor Agregado

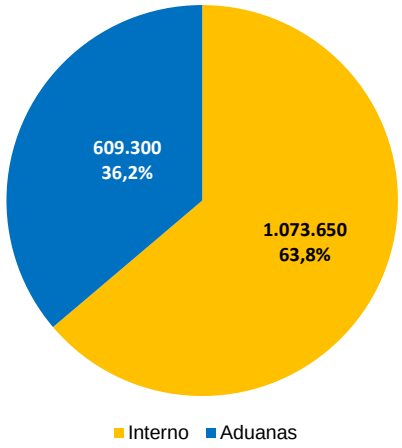
Con la entrada en vigencia de la reforma fiscal, la Ley 6826 se reforma integralmente, estableciéndose la Ley del impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y prestación de servicios. Según el artículo 1 del Título I de la Ley 9635, el objetivo es establecer un impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y en la prestación de servicios, independientemente del medio por el que sean prestados, realizados en el territorio de la República.

Se establece una tarifa del 13% para todas las operaciones sujetas al pago del impuesto, pero también se establecen tarifas reducidas para ciertos servicios que anteriormente no tributaban, tarifas que van desde el 1% hasta el 4%. Adicionalmente, la base tributaria se incrementa, debido a la cantidad de bienes y servicios que deben rendir tributo.

En relación con la composición del impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y prestación de servicios, se establece un gravamen que recae en la venta de bienes, en las importaciones o internaciones de bienes, en la prestación de servicios, en el autoconsumo de bienes y de servicios, en las importaciones o internaciones de bienes intangibles y servicios puestos a disposición del consumidor final, entre otras. Por lo tanto, el impuesto sobre el valor agregado tendrá una composición interna y otra de aduanas.

Esta distribución hace que el impuesto sobre el valor agregado interno represente para el 2021 el 63,8% del total, mientras que el restante 32,6% recae sobre bienes y servicios importados, tal como se muestra en el gráfico siguiente. Esta distribución si bien representa la tendencia histórica, en el sentido de que el impuesto interno es mayor que el de aduanas, incorpora el efecto de una mayor recaudación sobre la parte interna, producto de los cambios en la legislación introducidos por la Ley 9635, al ampliar la base tributaria e incluir servicios y tarifas diferenciadas para ciertos tipos de bienes y servicios que antes no estaban afectos al impuesto.

Gráfico 1.5. Estimación del Impuesto sobre el Valor Agregado 2021
(en millones de colones y participación relativa por componente)



Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

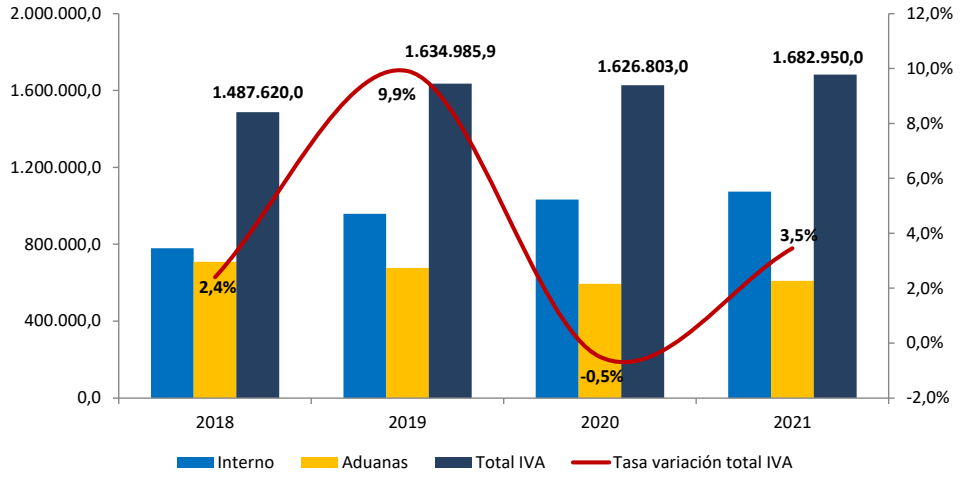
Con la entrada en vigencia del Título I de la Ley 9635, se esperaba que durante el 2020 los rendimientos por la reforma generaran ingresos importantes por el impuesto al Valor Agregado; no obstantes, con la pandemia COVID-19, al empezar el segundo trimestre se reflejó una caída en la recaudación de los ingresos para este impuesto. Aunado a lo anterior, mediante Ley 9830 "Ley Alivio Fiscal ante el COVID-19 (Moratoria del impuesto al valor agregado)", se estableció una moratoria al impuesto sobre el valor agregado con el fin de que los contribuyentes presentaran las declaraciones por este impuesto con un periodo de rezago pudiendo no efectuar el pago del impuesto del IVA, hasta el 31 de diciembre del 2020. La ley estableció otras regulaciones, pero el resultado final es que de acuerdo con información de la Dirección General de Hacienda (DGH), la moratoria provoco que los contribuyentes cobraran por la venta de bienes y servicios, pero no trasladaran cerca de ¢80.000,0 millones en el componente interno, recursos que no se reflejan en los ingresos efectivamente recaudados. Para las estimaciones estos elementos son importantes, ya que la cifra de los meses de abril a junio 2020 debe ajustarse a fin de considerar estos elementos. Situación similar se presenta en el componente aduanas (¢80.000,0 millones); no obstante, al desalmacenarse la mercancía se debe pagar los impuestos y de no pagarlos, se quedan en custodia. La amnistía permitió que los contribuyentes desalmacenaran sus mercancías sin pagar el impuesto y esto hace que sea muy probable que este dinero no se recupere. Es importante considerar los elementos anteriores para realizar la reestimación de ingresos del 2020.

Para la revisión de las cifras de cierre del 2020 se estima un crecimiento de 3,7% con respecto al 2019, como se ha mencionado, lo anterior es resultado de la caída en los ingresos por la pandemia; para el 2021, el crecimiento se estima alcance el 3,5%.

Por otra parte, la evolución del impuesto sobre las ventas durante el periodo 2016-2019 mostró una tasa de variación que venía en descenso alcanzando un valor de 5,9% en 2016, hasta alcanzar un 2,4% en el 2018, para el 2019 dado que entró durante medio año la vigencia del impuesto del valor agregado la tasa de variación fue de 9,9%.

Para el 2021 se estima que la recaudación del impuesto sobre el valor agregado alcance los ¢1.682.950,0 millones; a partir de la evaluación de los resultados mostrados por los diferentes métodos de estimación utilizados.

Gráfico 1.6. Impuesto sobre el valor agregado
(en millones de colones y tasas de variación)



2018-2019 (D), 2020-2021 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Finalmente, el componente interno del impuesto sobre el valor agregado para el 2021, se estimó en ¢1.073.650,0 millones, presentando una tasa de variación de 4,0% con respecto al 2020; por su parte el componente importado se estimó en ¢609.300,0 millones para el 2021, presentado una variación de 2,5% con respecto al 2020.

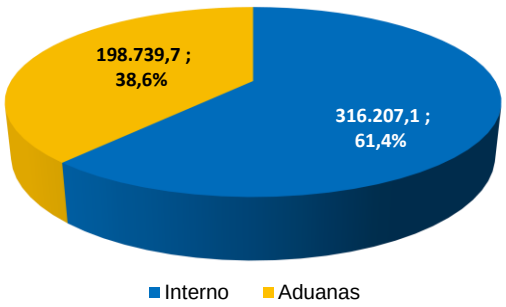
2.2.1.3. Impuesto Único a los Combustibles

Creado mediante la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias del 4 de julio de 2001, este tributo grava los combustibles, tanto producidos internamente como los importados. Según lo establece la legislación, se tiene para cada tipo de combustible una tarifa por litro producido o importado, que será actualizada trimestralmente conforme varíe el índice de precios al consumidor (IPC). Este tributo se distingue por tener un único contribuyente como lo es la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), por su condición de

productor e importador único de combustibles en el país.

El tributo está constituido por un componente interno, así como por un componente importado, el cual es cancelado en aduanas al momento de la nacionalización del combustible importado. Los combustibles con mayor aporte al tributo son la gasolina en sus dos variantes regular y súper que produce localmente RECOPE, así como el diésel que dicha entidad importa y que cancela en aduanas. El componente interno recauda una proporción más importante debido principalmente a que las tarifas que recaen sobre las gasolinas son las más elevadas.

Gráfico 1.7. Recaudación estimada del Impuesto único a los combustibles 2021
(en millones de colones y participación relativa por componente)

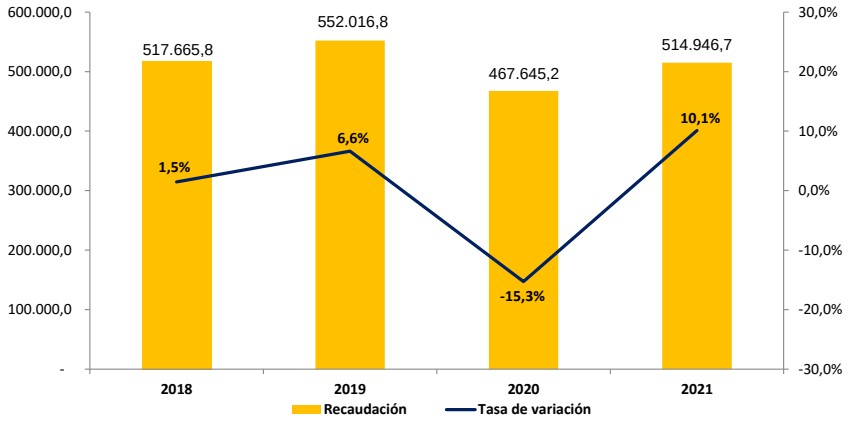


Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

Durante el 2020 la pandemia generada por el COVID-19 y las medidas tomadas para controlar la propagación de la enfermedad, entre las que se incluyen la restricción vehicular sanitaria, así como las destinadas a limitar el desplazamiento de los individuos al incentivar el teletrabajo han repercutido sobre la recaudación del tributo. Los ingresos por este gravamen sufrieron una recalificación a la baja de los ¢535.000,0 millones inicialmente incorporados en la Ley de Presupuesto a ¢412.000,0 millones.

Para el año 2021 y en concordancia con las previsiones del BCCR de una recuperación de la economía así como de la importación de los hidrocarburos, se estima que el tributo deberá mostrar un repunte en la recaudación, la cual se espera que supere los ¢514.000,0 millones, cifra que no obstante todavía no recuperará los niveles previos a la crisis originada por la pandemia COVID-19.

Gráfico 1.8. Impuesto único a los combustibles
(en millones de colones y tasas de variación interanual)



2018-2019 (D), 2020-2021 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

El gravamen a los combustibles, además de ser el tercer impuesto en importancia desde el punto de vista de la recaudación tributaria, tiene destinaciones específicas, donde la más relevante viene a ser los recursos que se destinan a financiar el mantenimiento de la red vial, tanto a través del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) como de las Municipalidades del país.

2.2.1.4. Impuesto Selectivo de Consumo

Este impuesto al igual que el de Ventas grava dos sectores, el área de consumo interno (producción nacional) y los productos importados.

Para llevar a cabo la estimación del presupuesto 2021 se consideró ajustes por "moratoria". Lo anterior en virtud de que fueron recursos que se declararon por parte de las empresas que se acogieron a la Ley 9830, "Ley de Alivio Fiscal" por lo que se estima ingresen al final del presente año, razón por lo que deben incorporase a la base del 2021.

Este impuesto se origina a través de diferentes tarifas que se aplican tanto a bienes importados como a los de producción interna.

El presupuesto inicial para el impuesto selectivo de consumo del 2020 fue de ¢167.000,0 millones; sin embargo, dado el comportamiento que estuvo presentando debido al impacto de la pandemia se recalificó a ¢107.500,0. A partir de la recaudación a junio se estima que finalmente ingresarán por este tributo a ¢163.425,8 millones,

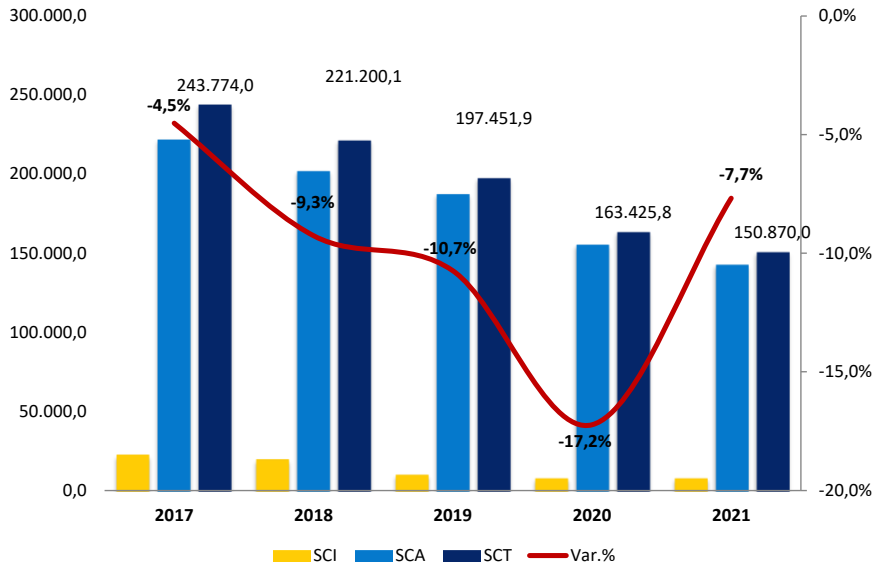
alrededor de ¢3.500,0 millones por debajo del presupuesto inicial.

Por su parte, el componente importado se ha visto afectado fuertemente por la caída en la importación de vehículos, que, al ser una variable determinante en la recaudación del impuesto, ha tenido efectos negativos sobre los ingresos generados por el tributo.

Considerando estos factores y la tendencia hacia la baja, se espera que para el 2021 la recaudación del impuesto selectivo de consumo alcance la suma de ¢150.870,0 millones, presentando una disminución del 7,7% respecto al 2020.

En el gráfico siguiente se observa el comportamiento del impuesto selectivo de consumo, tanto a nivel total como por componentes. Se aprecia la caída que ha tenido desde el 2017.

Gráfico 1.9. Impuesto selectivo de consumo
(en millones de colones y participación relativa por componente)



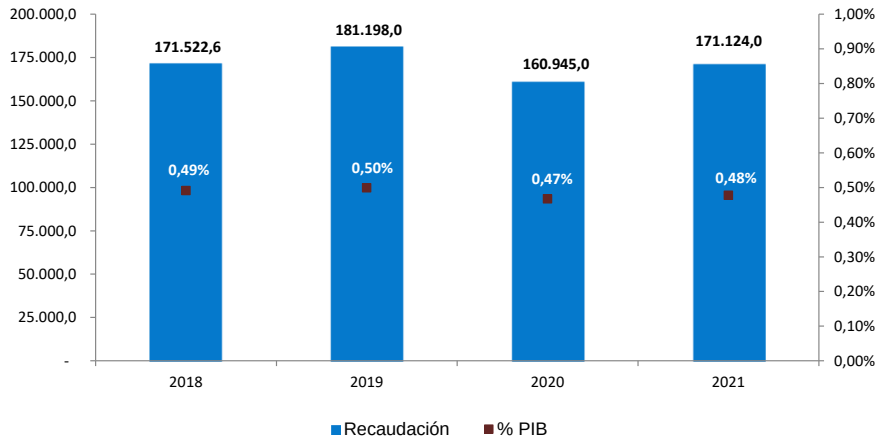
2017al 2019 (D), 2020-2021 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

2.2.1.5. Impuesto a la Propiedad de Vehículos

Este tributo se creado mediante la Ley 7088 del 30 de noviembre de 1987, y consiste en un gravamen sobre la propiedad de los vehículos inscritos en el Registro de la Propiedad, por lo que toda persona física o jurídica propietaria de un automotor se constituye en contribuyente del tributo.

Este tributo ha venido perdiendo dinamismo en los últimos años, mostrando tasas de crecimiento por debajo del crecimiento nominal del PIB y para el año 2020 dada la situación generada por la pandemia que ha afectado la situación financiera de gran parte de la población así como el mercado de automotores, se recalificó hacia la baja la recaudación esperada del tributo en unos ¢16.000,0 millones, no obstante se espera que finalmente el tributo recaude en el presente ejercicio presupuestario alrededor de ¢160.000,0 millones, unos ¢25.000,0 millones por debajo del presupuesto inicial.

Gráfico 1.10 Impuesto a la propiedad de vehículos
(en-millones de colones y como porcentaje del PIB)



2018-2019 (D), 2020-2021 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Para el ejercicio presupuestario 2021, se espera que conforme la situación económica de la economía mejore y con ello la condición financiera de la población, se proyecta que la recaudación alcance los ¢171.000,0 millones, unos ¢11.000,0 millones por encima del estimado 2020, aunque aún por debajo del nivel previo a la crisis. Es importante mencionar que el impuesto contribuye a financiar el CONAVI y por tanto tiene destinación específica.

2.2.2. Contribuciones Sociales

Para el 2021 representan un 1,25% del PIB y muestran un crecimiento del 490,76% para el 2021, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1.4. Composición porcentual de las contribuciones sociales
(en millones de colones y porcentaje)

Descripción	2020	2021	Variación
CONTRIBUCIONES SOCIALES	**75.801,80**	**447.806,13**	**490,76%**
% del PIB	**0,22%**	**1,25%**	
% de los ingresos totales	*1,61%*	*8,67%*	
CONTRIBUCION A REGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES	**75.801,80**	**78.076,00**	3,00%
Contribución Magisterio Nacional de miembros activos	23.428,65	24.132,00	3,00%
Contribución Magisterio Nacional pensionados y jubilados	33.788,65	34.802,00	3,00%
Contribución a otros Regímenes de Pensiones	18.584,50	19.142,00	3,00%
OTRAS CONTRIBUCIONES SOCIALES FODESAF	**-**	**369.730,13**	...
Contrib. Patronal sobre la Nómina de Órganos Desconcentrados	-	112,96	...
Contrib. Patronal sobre la Nómina de Inst. Descentralizadas no Empresariales	-	4.546,57	...
Contrib. Patronal sobre la Nómina de Gobiernos Locales	-	164,42	...
Contrib. Patronal sobre la Nómina de Empresas Públicas no Financieras	-	20.822,75	...
Contrib. Patronal sobre la Nómina de Instituciones Públicas Financieras	-	16.223,48	...
Contribución Patronal sobre la Nómina de Empresas del Sector Privado	-	327.859,94	...

Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Con la incorporación de los OD, de conformidad con la Ley 9524 se debe incluir las contribuciones sociales que percibe el FODESAF, contribuciones que provienen de las diferentes nóminas salariales tanto del sector público como del privado. Al incorporar recursos por la suma de ¢369.730,1 millones adicionales a los que ya se registran en el Presupuesto Nacional por las contribuciones a regímenes especiales, hace que alcancen la suma de ¢447.806,1 millones mostrando una tasa de crecimiento de 490,8%, es de destacar que sin la inclusión de estos recursos, las contribuciones crecerían a penas 3,0%, crecimiento que está relacionada directamente con la revaloración por costo de vida de los salarios y pensiones.

Por lo anterior, las Contribuciones Sociales para el presupuesto 2021 se estiman en ¢447.806,1 millones.

2.2.3. Ingresos no Tributarios

Se espera que para el año 2020 los ingresos no tributarios muestren una participación como porcentaje de los ingresos totales de 1,0%. Se espera que para el 2021 dicha relación porcentual pase al 2,6%. Lo anterior estaría explicado por un crecimiento del 550,7% entre el 2021 y el 2020 en el rubro de Venta de Bienes y Servicios. Le seguiría en orden de importancia en materia de variación porcentual "Los Intereses Moratorios" con un crecimiento porcentual del 519,8%; le siguen "Multas y Sanciones" con un 121,8%. Estos incrementos significativos obedecen a la incorporación de los ingresos de los OD que en una gran parte cobran por los bienes y servicios que ofrecen a sus usuarios.

Cuadro 1.5. Ingresos no tributarios 2020-2021
(en millones de colones y porcentajes)

Descripción	2020	2021	Var %	part %
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	**47.983,9**	**132.665,7**	**271,4%**	**100%**
% del PIB	*0,14%*	*0,37%*		
% de los ingresos totales	*1,20%*	*2,57%*		
Venta de bienes y servicios	13.381,0	76.146,6	550,8%	56,6%
Ingresos de la propiedad	12.808,7	15.268,5	19,2%	11,7%
Multas, sanciones, remates y comisos	11.445,1	25.385,7	121,8%	19,5%
Intereses moratorios	550,0	2.859,0	519,8%	2,2%
Otros no tributarios	9.799,0	13.005,9	132,7%	10,0%

Fuente: **Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda**

La venta de bienes y servicios alcanzaría en el año 2020 la cifra de ¢47.983,9 millones. Para el siguiente año este mismo rubro alcanzaría la cifra ¢132.665,7 millones con una tasa de variación del 276,5%. Dentro de los rubros más importantes en la categoría "Venta de Bienes y Servicios" destacan los servicios financieros y de seguros que percibe el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) por ¢17.007,4 millones, así como las ventas de entradas a las áreas silvestres protegidas por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) por un monto de ¢10.271,0. También destacan las "Multas y Sanciones" donde las multas de tránsito que percibe el COSEVI alcanzan los ¢14.258,0 millones.

2.2.4. Transferencias Corrientes

Las transferencias corrientes estimadas para el 2020 se ubican en ¢225.852,8 millones representarían un 0,66% del PIB. Para 2021 dicha relación sería del 0.05%. Adicionalmente estas transferencias mostrarían una tasa de variación con respecto al año precedente de -92.3% y representarían un 0.34% de los ingresos totales presupuestados para el 2021.

Cuadro 1.6. Composición de las Transferencias corrientes

(en millones de colones y en porcentajes)

Descripción	2020	2021	Var %
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	225.852,8	17.410,6	-92,3%
% del PIB	**0,66%**	**0,05%**	
% de los ingresos totales	*4,79%*	*0,34%*	
FODESAF	211.795,7	0,0	-100,0%
Cuotas a Organismos Internacionales	3.707,0	5.290,9	42,7%
Transferencias hacia órganos desconcentrados		6.055,7	
Instit. descentralizadas no empresariales		715,9	…
Transf. corr. de gobiernos locales		3.591,6	…
Transf.corr. de empresas públicas no finan.		1.748,2	…
Resto de Transferencias	10.350,1	6.063,9	-41,4%

Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

El rubro más significativo de este grupo corresponde a FODESAF que representa más del 90% del total de transferencias para el 2020. Para el 2021 estos ingresos (los de FODESAF), pasan a formar parte de los Ingresos del Gobierno de la República; reflejando una caída del 2020 al 2021 del -100%.

Tal y como lo muestra el cuadro 1.6, se incorporan los OD, los cuales reciben transferencias de Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Gobiernos Locales y Empresas Públicas No Financieras.

2.3. Ingresos de Capital

Se incorpora en el proyecto de presupuesto 2021 ingresos de capital por la suma de ¢6.885,4 millones producto de la transferencia que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) efectuará en cumplimiento de la Ley 7372 “Financiamiento y desarrollo de la educación técnica y profesional” al Ministerio de Educación Pública (MEP).

2.4. Superávit de Órganos Desconcentrados

Se incorpora en el proyecto de presupuesto 2021 ingresos de vigencias anteriores de los OD. El Teatro Nacional (TNCR) y la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) incorporan superávit específico por ¢357,7 millones y ¢96,0 millones respectivamente. Asimismo, el TNCR también incorpora superávit libre por ¢75,0 millones. Lo anterior con fundamento en la Ley 9524, los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República C-072-2019 y C-292-2019, de fechas 20 de marzo de 2019 y 8 de octubre de 2019 respectivamente, y las circulares DGPN-0410-2020/TN-1061-2020, del 29 de julio de 2020, y DGPN-0479-2020/TN-1194-2020, del 19 de agosto de 2020.

2.5. Financiamiento

El proyecto de presupuesto 2021 incorpora ingresos (corrientes y de capital) por la suma de ¢5.165.604.846.289,0 y gastos por ¢11.448.569.998.343,1 resultando una diferencia de ¢6.282.965.152.054,1, misma que se financiará con Colocación de Títulos Valores en el mercado interno y superávits de periodos anteriores.

La Colocación de Títulos Valores de corto plazo se compone por emisión de Títulos Valores de Deuda Interna fuente 280 por la suma de ¢6.217.925.541.864,0, Títulos Valores Deuda Interna Contribución del Estado Deuda Política, elecciones presidenciales 2018 fuente 281 por la suma de ¢4.136.335.644,0 y Emisión de Títulos Valores Deuda Interna Caja Única fuente 282 por un monto de ¢150.000.000.000,0 millones. Además, el monto incorporado por concepto de superávits es de ¢903.274.546,1.

3. Presupuesto de Egresos

3.1. Ley 9524 "Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central"

El presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo para el ejercicio económico 2021 contempla lo establecido en el artículo 1 de la Ley 9524 "Fortalecimiento del control presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central"

> ***"Artículo 1- Aprobación presupuestaria de los órganos desconcentrados del Gobierno Central.*** *Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. El Ministerio de Hacienda definirá la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos antes indicados y brindará, a solicitud del órgano respectivo, el apoyo técnico para facilitar el análisis y la toma de decisiones en el proceso de discusión y aprobación legislativa del presupuesto de la República."*

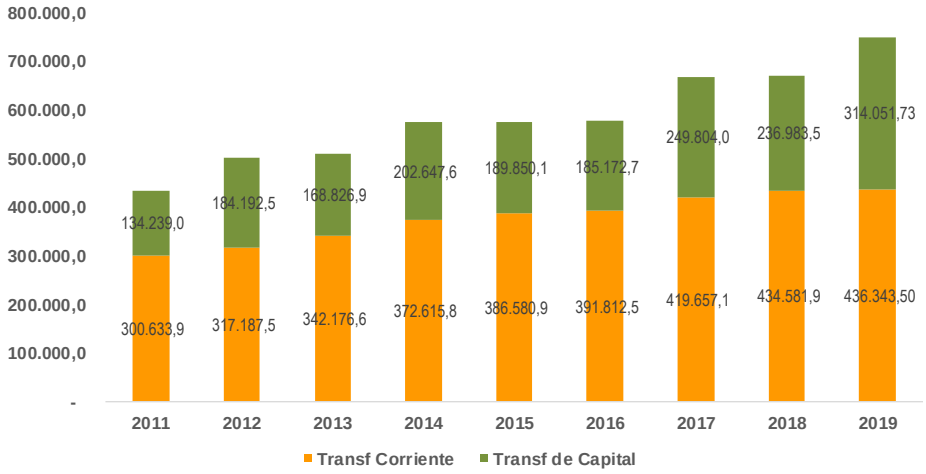
Los Órganos Desconcentrados (OD) son aquellas instituciones que se han creado para ejecutar actividades específicas con el fin de lograr una mayor agilidad en su ejecución, bajo la premisa de que una autoridad superior les ha otorgado, en su calidad de subordinada, competencias sobre una materia en particular que tienen un alcance nacional. Comprende aquellas organizaciones vinculadas al Gobierno Central a las que, por ley o reglamento, se les ha otorgado un nivel de desconcentración mínima o máxima[2].

El objetivo principal de la cita Ley se enfocó, principalmente, en devolver al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa el control presupuestario al que estarían sujetos los OD en las distintas fases del ciclo presupuestario, específicamente aprobación del presupuesto inicial y posteriormente las modificaciones presupuestarias de aprobación legislativa. Sin embargo, esta no eliminó la personería jurídica instrumental que dichos órganos ostentan y que les otorga una serie de atribuciones a estas entidades para ejecutar sus recursos, impactando los procesos del Sistema de Administración Financiera (SAF) así como de los mismos OD. Otro aspecto a resaltar, es que la totalidad de puestos de estas entidades pasarán a formar parte de la planilla del Gobierno, lo anterior significa que 11.630 puestos pasarán a formar parte del presupuesto nacional, sin que esto signifique que se hayan creado, es decir, no son plazas nuevas.

[2] Clasificador Institucional del Sector Público Costarricense, publicado mediante Decreto 36.585-H en Gaceta 104 del 31/05/2011

Históricamente en el presupuesto se asignaban recursos que eran clasificados como transferencias corrientes o de capital, para ser girados por los ministerios a sus OD con el fin de financiar gastos según lo establecido en las leyes de creación de estos entes. En el gráfico 3.1 se muestran las transferencias (corrientes y de capital) presupuestadas durante el periodo 2011-2019 para los OD:

Gráfico 3.1. Presupuesto del Gobierno Central
Transferencias corrientes y de capital para OD 2011-2019
(como porcentaje del presupuesto total)



Fuente: Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF). 2011-2019 (D)

Por lo anterior, el proyecto de ley de presupuesto para 2021 incorpora a 50 OD que pasan a formar parte de los ministerios a los cuales estaban vinculados y entraran como programas o subprogramas; a continuación, se detallan las entidades que se incorporan a los ministerios a partir del 2021:

- **Ministerio de Cultura y Juventud** (MCJ) incorpora 14 OD: Casa de la Cultura de Puntarenas (CCP), Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (CCPC), Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer (CCHJFF), Centro Nacional de la Música (CNM), Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ), Junta Administrativa del Archivo Nacional (JAAN), Museo de Arte Costarricense (MAC), Museo de Arte y Diseño Contemporáneo (MADC), Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, Museo Histórico Cultural Juan Santamaria, Museo Nacional de Costa Rica (MNCR), Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM), Teatro Nacional (TNCR), Teatro Popular Melico Salazar (TPMS).

- **Ministerio de Salud (**MINSA**)** incorpora 7 OD: Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiologia (CNVE), Consejo Nacional de Investigación en Salud (CONIS), Consejo Técnico de Asistencia Medico Social (CTAMS), Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros de Atención Integral

(CEN-CINAI), Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS).

- **Ministerio de Obras Públicas y Transportes (**MOPT**)** incorpora 5 OD: Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), Consejo de Transporte Público (CTP), Consejo Nacional de Concesiones (CNC), Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC).

- **Ministerio de Ambiente y Energía (**MINAE**)** incorpora 5 OD: Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Rio Reventazón (COMCURE), Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), Junta Administrativa del Parque Nacional Manuel Antonio, Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

- **Ministerio de Justicia y Paz (**MJP**)** incorpora 4 OD: Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB), Dirección Nacional de Notariado (DNN), Junta Administrativa del Registro Nacional (JARN), Tribunal Registral Administrativo (TRA).

- **Ministerio de Agricultura y Ganadería** (MAG) incorpora 4 OD**:** Consejo Nacional de Clubes 4-S (Clubes 4-s), Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA), Servicio Fitosanitario del Estado, (SFE), Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA).

- **Ministerio de Educación Pública** (MEP) incorpora 3 OD: Consejo Superior de Educación (CSE), Fondo Nacional de Becas (FONABE), Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP-UGS).

- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** (MTSS) incorpora 2 OD: Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

- **Presidencia de la República (**PR**)** incorpora 2 OD: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM).

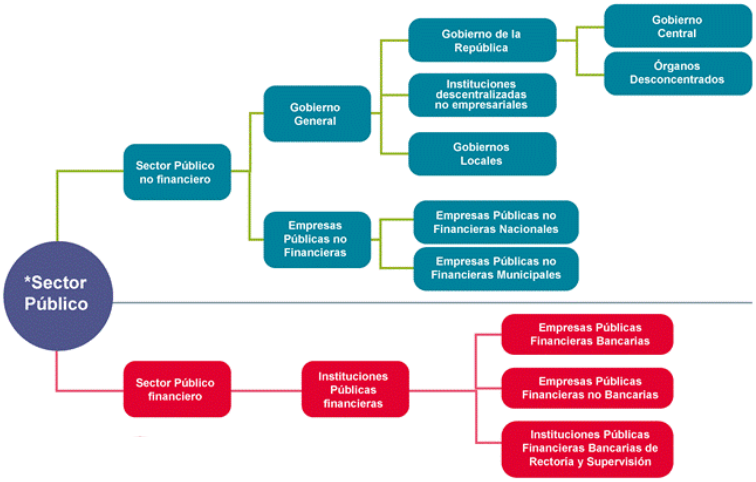
- **Ministerio de Gobernación y Policía (**MGP**)** incorpora 2 OD: Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería (JADGME), Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (JAIN).

- **Ministerio de la Presidencia (**MP**)** incorpora 1 OD: Instituto Costarricense Sobre Drogas (ICD).

- **Ministerio de Economía, Industria y Comercio (**MEIC**)** incorpora 1 OD: Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET).

Con la implementación de la Ley 9524, el presupuesto 2021, según el clasificador institucional del Sector Público, debe ser tratado conceptualmente como Gobierno de la Republica (GR), ya que este grupo institucional está conformado por las instituciones agrupadas dentro del Gobierno Central (GC) y los OD, las cuales cumplen funciones de gobierno. La figura 3.1 muestra la clasificación del sector público.

Figura 3.1. Sector Público Costarricense
Estructura por grupos según clasificador Institucional del Sector Público



Fuente: Elaboración propia basado en el clasificador institucional del Sector Público.

3.2. El Presupuesto de la República 2021

Como se mencionó anteriormente, el presupuesto del 2021 contempla la incorporación de 50 nuevas entidades incluidas como programas o subprogramas en los ministerios a los cuales estaban vinculadas, lo que implica que los ministerios asuman "nuevos gastos" a partir de este ejercicio presupuestario, pues si bien en años anteriores existía un monto por concepto de transferencias (corriente y/o de capital) esos montos no cubrían la totalidad de los presupuestos de los OD, dado que algunos contaban con ingresos propios por venta de bienes y servicios, ingresos por transferencias de otras entidades, ingresos por superávits de periodos anteriores, entre otros. Por lo cual, al incluir los gastos que se financian con esos ingresos de otras fuentes adicionales a la transferencia de gobierno, fue necesario realizar un ejercicio para ajustar el 2020 con el objetivo de incorporar la totalidad de los presupuestos de los OD, de no duplicar el gasto y analizar las variaciones del presupuesto con bases comparables.

El ajuste realizado consistió en eliminar a los datos del 2020 del Gobierno Central el monto de las transferencias a los OD (partidas 6.01.02 y 7.01.02). Posteriormente, con información remitida por la Contraloría General de la República (CGR) de los presupuestos de los OD, se eliminó el monto de las transferencias que se giran entre los mismos OD; el monto resultante corresponde al presupuesto de gastos de los OD, monto que se sumó al ministerio al que está vinculado.

Es importante aclarar que los siguientes análisis, por clasificación institucional y económica, se elaboran considerando los ajustes indicados en el párrafo anterior.

El presupuesto de egresos del Gobierno de la República para el ejercicio presupuestario 2021 asciende a ¢11.448.569.998.343,1 (¢11,4 billones), lo que representa un aumento del 4,8% (¢521.809,4 millones) respecto al **presupuesto actual**[3] del 2020 por un monto de ¢10.926.760.645.083,0 (¢10,9 billones); el cuadro 3.1 muestra el monto por título presupuestario del presupuesto actual 2020 y el proyecto de presupuesto 2021 considerando los presupuestos de los OD al mes de junio.

[3] El presupuesto actual considera el presupuesto inicial aprobado y las modificaciones presupuestarias tramitadas al mes de agosto 2020; también incluye el presupuesto actual de los Órganos Desconcentrados al mes de junio 2020.

Cuadro 3.1. Presupuesto del Gobierno de la República
Monto del presupuesto actual 2020 y proyecto de ley 2021
(en colones, tasas de variación y participación relativa)

Título Presupuestario	Presupuesto Actual 2020	Proyecto de Presupuesto 2021	Tasa de Variación	Participación Relativa	Porcentaje del PIB
TOTAL	**10.926.760.645.083,0**	**11.448.569.998.343,1**	**4,8%**		**31,9%**
TOTAL sin deuda	*6.960.905.145.083,0*	*6.606.350.198.343,1*	*-5,1%*		*18,4%*
TOTAL sin deuda y sin pensiones	*5.833.663.095.832,0*	*5.458.138.798.343,1*	*-6,4%*		*15,2%*
Servicio de la Deuda Pública	3.965.855.500.000,0	4.842.219.800.000,0	22,1%	42,3%	13,5%
Ministerio de Educación Pública	2.515.434.786.808,0	2.629.108.872.000,0	4,5%	23,0%	7,3%
Régimenes de Pensiones	1.127.242.049.251,0	1.148.211.400.000,0	1,9%	10,0%	3,2%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	832.188.182.465,0	516.807.372.000,0	-37,9%	4,5%	1,4%
Poder Judicial	465.892.181.957,0	462.705.000.000,0	-0,7%	4,0%	1,3%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	496.591.710.704,0	444.148.000.000,0	-10,6%	3,9%	1,2%
Ministerio de Salud	416.067.489.508,0	364.271.608.000,0	-12,4%	3,2%	1,0%
Ministerio de Seguridad Pública	262.201.030.575,0	267.111.841.342,3	1,9%	2,3%	0,7%
Ministerio de Justicia y Paz	214.254.903.728,0	186.360.200.000,0	-13,0%	1,6%	0,5%
Ministerio de Hacienda	111.022.345.261,0	109.368.253.000,0	-1,5%	1,0%	0,3%
Ministerio de Ambiente y Energía	83.294.676.425,0	63.216.000.000,0	-24,1%	0,6%	0,2%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	62.944.110.914,0	57.938.000.000,0	-8,0%	0,5%	0,2%
Asamblea Legislativa	45.403.713.075,0	49.922.900.000,0	10,0%	0,4%	0,1%
Tribunal Supremo de Elecciones	55.561.171.147,0	48.665.500.000,0	-12,4%	0,4%	0,1%
Ministerio de Cultura y Juventud	50.714.890.773,0	47.484.913.000,8	-6,4%	0,4%	0,1%
Ministerio de Gobernación y Policía	61.051.883.163,0	46.252.724.000,0	-24,2%	0,4%	0,1%
Presidencia de la República	38.684.629.434,0	39.324.007.000,0	1,7%	0,3%	0,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	26.063.765.804,0	28.058.252.000,0	7,7%	0,2%	0,1%
Contraloría General de la República	21.065.200.000,0	21.357.000.000,0	1,4%	0,2%	0,1%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económi	14.557.552.339,0	16.823.125.000,0	15,6%	0,1%	0,05%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	17.773.107.373,0	15.640.000.000,0	-12,0%	0,1%	0,04%
Ministerio de la Presidencia	13.706.604.081,0	11.306.772.000,0	-17,5%	0,1%	0,03%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	8.322.644.121,0	10.213.769.000,0	22,7%	0,1%	0,03%
Ministerio de Comercio Exterior	5.863.548.388,0	8.391.000.000,0	43,1%	0,1%	0,02%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicacione	7.480.212.072,0	7.460.890.000,0	-0,3%	0,1%	0,02%
Defensoría de los Habitantes de la República	6.252.717.129,0	6.202.800.000,0	-0,8%	0,1%	0,02%
Partidas Específicas	1.270.038.588,0	-	-100,0%	-	-

Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria (SFP), Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) y Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).
2020 (P), 2021 (E)

El aumento en el monto se explica por la mayor asignación de recursos en términos absolutos de los títulos del Servicio de la Deuda Pública (SDP) (22,1%), MEP (4,5%) y los Regímenes de Pensiones con cargo al presupuesto nacional (RPEN) (1,9%), que en conjunto presentan un aumento total en sus presupuestos de ¢1.011.007,7 millones; en contraparte, los títulos MTSS (-37,9%), MGP (-24,2), MINAE (-24,1%), MJP (-13,0%), MINSA (-12,4%) y MOPT (-10,6%) presentan las mayores disminuciones (¢482.392,9 millones en conjunto); en comparación al 2020. Sin considerar los títulos del SDP y RPEN, el presupuesto total disminuye un 6,4%.

Para el 2021 no se presupuestan recursos en el título correspondiente a “Partidas Específicas”, tomando en consideración la situación fiscal que deberá afrontar el gobierno para el próximo año; estos recursos eran presupuestados en años anteriores según lo dispuesto en ley 7755 “Control de las Partidas Específicas con

cargo al Presupuesto Nacional", para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, distribuidos de acuerdo a la división territorial de Costa Rica y considerando los índices de morosidad en el cobro de los impuestos, según datos suministrados por la CGR. Sin embargo, es importante señalar que no corresponde a una obligación del Gobierno presupuestar estos recursos.

El anexo 3 presenta el detalle de las variaciones de gasto para cada uno de los títulos presupuestarios para el ejercicio presupuestario 2021.

3.3. Clasificación Económica y Regla Fiscal

La Ley 9635 "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", en su título IV "Responsabilidad Fiscal de la República" establece reglas de gestión para las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal. Por lo anterior, la definición de una regla fiscal para limitar el crecimiento del gasto corriente en el Sector Público No Financiero (SPNF), se basa en el saldo de la deuda bruta total del gobierno y en el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) nominal para los cuatro años anteriores al proceso de formulación de los presupuestos que se vayan a estimar, por lo cual la tasa de crecimiento del gasto corriente es el resultado de multiplicar el promedio de crecimiento del PIB nominal por un porcentaje que es definido por el nivel de deuda del Gobierno de la República.

Como resultado de la aplicación de la fórmula mencionada anteriormente, mediante oficio DM-0321-2020, el Ministerio de Hacienda comunicó a los jerarcas de todas las entidades del SPNF en el mes de marzo, que, para la elaboración de los presupuestos del 2021, deberán considerar una tasa de crecimiento máxima del gasto corriente del 4,13%, **tomando como referencia el monto del presupuesto inicial aprobado**, en donde para el caso de Presupuesto de la República se considera de manera agregada.

Para determinar el cumplimiento de la regla fiscal, el análisis del presupuesto se realiza a través de la clasificación económica, la cual permite diferenciar el gasto según su finalidad económica (corriente, capital o transacciones financieras), con el objetivo de visualizar como se ha distribuye la asignación de las principales partidas, con el objetivo de limitar el gasto corriente e incentivar la inversión a través del gasto de capital.

En el cuadro 3.2 se observa la comparación del gasto corriente del Gobierno de la República para el periodo 2021 **respecto al presupuesto inicial 2020** (considerando los presupuestos de los OD), en donde se observa el cumplimiento de la regla fiscal al presentar el gasto corriente una tasa de variación del **0,77%.**

Cuadro 3.2. Presupuesto inicial del Gobierno de la República
Clasificación Económica
(en millones de colones y tasas de variación)

Partida	Presupuesto Inicial 2020	Proyecto 2021	Tasa de Variación
Total	**10.956.301,2**	**11.448.570,0**	4,5%
Gasto Corriente	**8.113.018,8**	**8.175.514,3**	***0,77%***
Remuneraciones	2.805.101,5	2.826.323,5	*0,8%*
Adquisición de bienes y servicios	435.413,1	397.634,9	*-8,7%*
Intereses	1.979.235,0	2.140.027,1	*8,1%*
Transferencias corrientes	2.893.269,1	2.811.528,6	*-2,8%*
Gasto de Capital	**788.553,9**	**550.328,8**	**-30,2%**
Formación de Capital	273.205,1	225.861,3	*-17,3%*
Adquisción de Activos	99.543,0	61.817,2	*-37,9%*
Transferencias de capital	415.805,8	262.650,2	*-36,8%*
Transacciones Financieras	**2.045.954,4**	**2.722.568,5**	**33,1%**
Amortización	2.044.648,5	2.718.062,9	*32,9%*
Otros activos financieros	1.305,9	4.505,6	*245,0%*
Sumas sin asignación	**8.774,1**	**158,5**	**-98,2%**

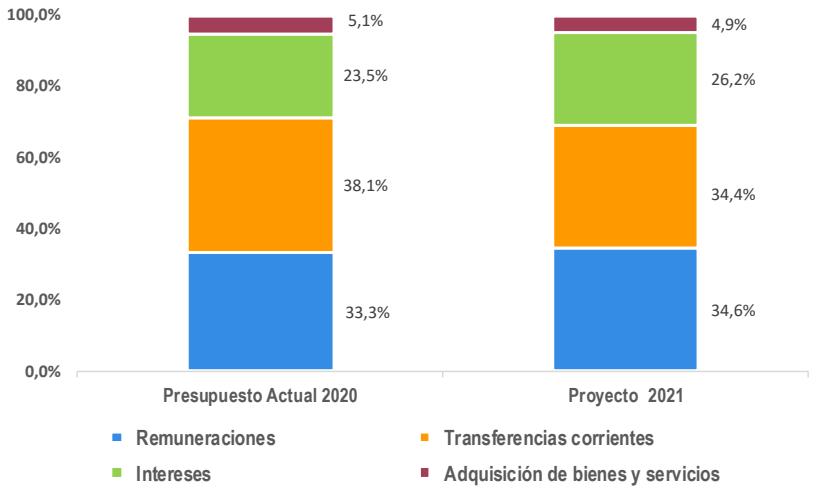
Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria (SFP) y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) y Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). 2020 (P), 2021 (E)

Es importante aclarar que el monto del 2020 del cuadro anterior no coincide con el presentado en el cuadro 3.1, ya que para el cumplimiento de la regla fiscal se debe utilizar el **presupuesto inicial aprobado** por la Asamblea Legislativa e incluye los presupuestos iniciales de los OD aprobados por la CGR; en tanto el monto del cuadro 3.1 hace referencia al **presupuesto actual** 2020 (es decir, el presupuesto inicial más modificaciones presupuestarias), el cual, además, incorpora el presupuesto de los OD.

3.3.1. Gasto corriente

Para el ejercicio económico 2021, el monto presupuestado por concepto de gasto corriente asciende a ¢8.175.514,3 millones, presentando una disminución del 0,04% (¢3.019,2 millones) respecto al **presupuesto actual** 2020, (considerando los OD). Los principales conceptos que agrupa el gasto corriente son los correspondientes a remuneraciones, transferencias, intereses de la deuda pública y la adquisición de bienes y servicios; en el gráfico 3.2 se muestra la participación relativa de cada uno de estos componentes en presupuestos de los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021.

Gráfico 3.2. Gobierno de la República: Gasto Corriente
Presupuesto Actual 2020 y Proyecto 2021
(como porcentaje del total)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria (SFP) y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) y Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). 2020 (P), 2021 (E)

Para 2021, la partida de "Remuneraciones" concentra la mayor parte de los recursos del gasto corriente (34,6%) con un monto de ¢2.826.323,5 millones, esto significa un aumento del 3,8% (¢103.573,5 millones) respecto al 2020.

En este apartado es importante considerar que el presupuesto del 2021 contempla la eliminación de 2.317 plazas (1.947 de ministerios y 370 de OD) respecto a la relación de puestos 2020; se crearon 2.066 nuevas plazas ubicadas en el MEP (2.000), PJ (63) y MEIC (3); adicionalmente, con la implementación de la Ley 9524, 11.630 plazas correspondientes a los OD pasan a formar parte de la planilla del gobierno, distribuidas en los siguientes ministerios:

- MCJ + 1.053 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 1.641
- MINSA + 2.983 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 5.415
- MOPT + 1.589 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 4.861
- MINAE + 1.254 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 1.772
- MJP + 1.243 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 7.116
- MAG + 1.438 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 1.796
- MEP + 421 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 56.639
- MTSS + 239 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 870
- PR + 205 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 618

- MGP + 1.053 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 1.282
- MP + 112 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 445
- MEIC + 40 plazas correspondientes a OD, total de plazas 2021 = 278

La partida de "Transferencias" es el segundo componente en importancia relativa del gasto corriente en 2021 (34,4%), con un monto de ¢2.811.528,6 millones, esto significa una disminución del 9,8% (¢305.230,7 millones) respecto al 2020. A continuación, se mencionan algunas de las principales transferencias corrientes que se incluyen en el proyecto de presupuesto para 2021:

- **Pensiones**: Se incluye un monto por ¢869.942,7 millones para financiar 19 regímenes entre los que se encuentran el de expresidentes de la República, Hacienda, Poder Legislativo, así como el aguinaldo de los pensionados.
- **Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)**: Considera ¢689.081,9 millones que se destinan a la CCSS para los aportes al régimen no contributivo, la contribución estatal para los trabajadores del sector privado y descentralizado, trabajadores independientes, la contribución correspondiente a centros penales, Fecundación In Vitro, entre otros.
- **Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y Universidad Técnica Nacional (UTN)**: Entre los recursos que se incluyen para atender el mandato constitucional sobre el financiamiento de la educación, se destinarán al FEES y a la UTN un monto total de ¢524.214,7 millones.
- **Juntas de Educación y Administrativas**: Se incluyen un total de ¢178.805,7 millones para el financiamiento de las juntas de educación y administrativas, con el fin de atender programas relacionados a comedores escolares, transportes de estudiantes, entre otros.

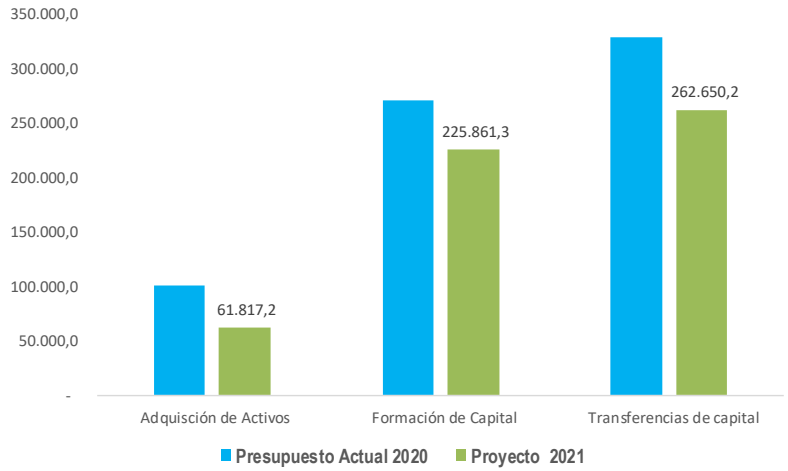
La partida de "Intereses" ha aumentado a través de los años, producto de las constantes necesidades de financiamiento que ha requerido el gobierno para cubrir los déficits de periodos anteriores, en los que de acuerdo a los plazos y tasas de interés pactados, deben ser atendidos en los siguientes periodos presupuestarios; para el 2021 este concepto se incrementa en un 11,3% si se compara con 2020, llegando a representar un 26,2% del gasto corriente y 18,7% del presupuesto total, en donde se considera la asignación de recursos por un monto de ¢2.140.027,1 millones, lo que representa un 6,0% del PIB.

3.3.2. Gasto de Capital

El gasto de capital para 2021 asciende a ¢550.328,8 millones, lo que representa una disminución del 21,6% (¢151.359,1 millones) respecto a 2020 situación explicada en una proporción importante a que en años

anteriores se consideraba la transferencia al CONAVI (¢179.296,3 millones en 2020), la cual para 2021 se elimina al formar parte del presupuesto del MOPT. El gráfico 3.3 muestra el detalle de las principales partidas del gasto de capital para los años 2020 y 2021, en donde se observa la menor asignación a la partida de transferencias de capital en 2021.

Gráfico 3.3. Gobierno de la República: Gasto de Capital
Presupuesto Actual 2020 y Proyecto 2021
(en millones de colones)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria (SFP) y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) y Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). 2020 (P), 2021 (E)

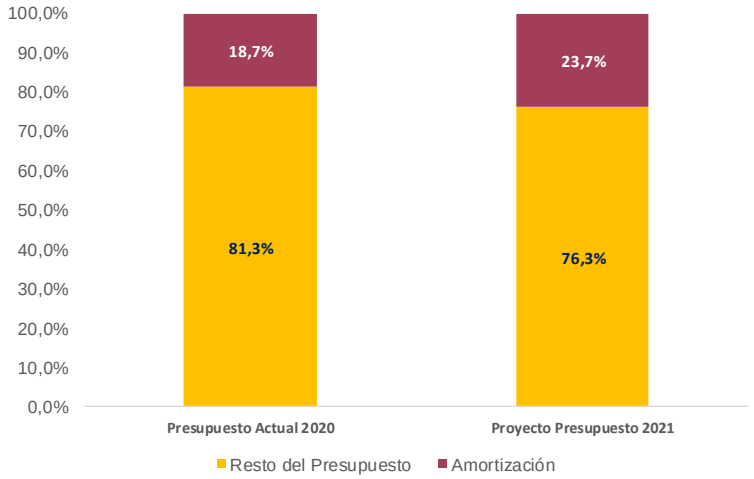
Las transferencias de capital siguen representando una parte importante del gasto de capital, siendo el 47,7% del total presupuestado para 2021; las principales transferencias se concentran en el MOPT (¢113.845,6 millones), MTSS (¢73.961,8 millones), MEP (¢38.014,9 millones) y MINAE (¢11.552,9 millones); entre los principales destinos de los recursos se citan los siguientes:

- **Municipalidades**: Con el fin de atender lo dispuesto en el artículo 5 del inciso b. de la ley 8114 se presupuestan ¢97.077,6 millones para apoyar programas y proyectos de inversión en infraestructura vial de la red cantonal. Además, existe una asignación que el COSEVI, transfiere en atención al artículo 234 de la ley 9078 por un monto de ¢1.810,80 millones para ser distribuido entre 19 municipalidades.
- **Juntas de Educación y Administrativas**: Se incluyen un total de ¢24.787,4 millones para atender programas relacionados con infraestructura educativa.

3.3.3. Transacciones Financieras

En esta partida se incorporan los montos correspondientes a “otros activos financieros” y en su mayor parte a la “amortización”, la cual para el 2021 concentra el 23,7% del monto total del presupuesto con un monto de ¢2.718.062,9 millones, lo que representa una variación del 33,0% respecto al 2020 y equivale a un 7,6% del PIB. El gráfico 3.4 muestra la participación relativa de la amortización respecto al total del presupuesto de 2020 y 2021.

Gráfico 3.4. Gobierno de la República: Amortización
Presupuesto Actual 2020 y Proyecto 2021
(como porcentaje del total del presupuesto)

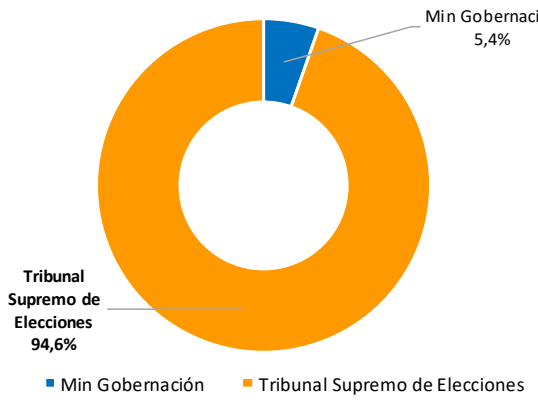


Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria (SFP) y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) y Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). 2020 (P), 2021 (E)

3.3.4. Sumas sin asignación

Incluye los recursos a los que inicialmente no se les ha dado una asignación y deben trasladarse posteriormente a una partida de gasto para poder ejecutarse, así como aquellos con destino específico, debido a que su gasto está contemplado en leyes u otras disposiciones. Para 2021 se consideran ¢158,5 millones, lo que significa un 0,001% del total del presupuesto; en el gráfico 3.5 se muestra la forma en que se distribuye esta partida en los títulos presupuestarios.

Gráfico 3.5. Presupuesto Nacional. Sumas sin asignación
Montos presupuestados por título
(en millones de colones y como porcentaje del total de la partida)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria. (E)

La mayor cantidad de recursos se concentran en el TSE (¢150,0 millones) como una previsión para que, a través del Fondo General de Elecciones, se puedan sufragar gastos emergentes e indispensables, que a juicio del TSE se requiere utilizar en forma expedita para no comprometer la organización del proceso electoral. En el caso del MGP, los recursos son presupuestados (¢8,5 millones) para, según la proyección para el 2021 del impuesto a la exportación de banano, ley 7313, remitida por Unidad de Ingresos Fiscales y Programación Plurianual (UPP) de la DGPN, tomando en cuenta los datos suministrados por la Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (FECAPROBA), esos recursos se registran como “origen desconocido”, por lo que no se pueden asignar a alguna de las municipalidades beneficiarias de estos recursos.

3.4. Resultado Primario y Financiero 2021

En el cuadro 3.3 se muestra los resultados primarios y financieros implícitos para 2021, en donde se estima un déficit financiero presupuestario del 9,9% del PIB, siendo explicado por el efecto que produce la atención del pago en intereses, la cual a través de los años ha venido aumentando hasta representar un 6,0% del PIB en 2021. El balance primario muestra un faltante por ¢1.424.875,1 millones, correspondiente a un 4,0% del PIB.

Cuadro 3.3. Presupuesto de la República: Resultado Primario y Financiero 2021
(en millones de colones y como porcentaje del PIB)

Concepto	Proyecto 2021
Ingresos totales	5.165.604,8
Gastos totales sin amortización	8.730.507,1
Gasto primario	6.590.479,9
Inteses	2.140.027,1
Déficit primario presupuestario	(1.424.875,1)
% PIB	***-4,0%***
Déficit financiero presupuestario	(3.564.902,3)
% PIB	***-9,9%***
PIB	*35.844.380,0*

Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria (SFP)y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF).
2020 (P), 2021 (E)

4. Deuda Pública

La actividad económica mundial, y por supuesto dentro del contexto de Costa Rica, se ha visto impactada significativamente por la crisis sanitaria del COVID-19. Esta pandemia ha profundizado el estrechamiento del espacio fiscal, el que ya de por sí ha mostrado un sendero crítico y deficitario, con visos estructurales, y que compromete hoy aún más la situación de las finanzas públicas, al agravarse la contracción de la actividad económica nacional, así como el efecto por la moratoria fiscal establecido por medio de la Ley de Alivio Fiscal, lo que ha ocasionado una contracción interanual en la recaudación y un deterioro en el déficit primario de 0,5 p.p. con respecto a lo observado en el 2019, para el mismo período y los gastos propios de enfrentar la crisis sanitaria, lo que ha supuesto mayores esfuerzos fiscales para proteger el empleo y las familias más vulnerables.

No obstante el deterioro en el déficit primario que, también es un resultado de la crisis arriba reseñada, es importante destacar los esfuerzos del Gobierno de la República para contener el gasto en todas las áreas que no correspondan a la atención de la emergencia, el control de los costos de remuneraciones, pluses salariales,

trasferencia y el recorte de gastos no esenciales, los cuales no lograron compensarlos gastos para la atención de la emergencia, y el aumento de pago de intereses de la deuda, provocando un aumento inevitable del déficit primario, ubicándose en un 4,0% del PIB para el 2021, en comparación al 3,1% proyectado para 2020. Adicional al incremento del déficit primario, el crecimiento del déficit financiero se debe en mayor medida al pago de intereses de la deuda interna, el cual explica el 43,0% del aumento de dicho rubro. Sin embargo, es importante destacar que, dado que el Gobierno de la República en este semestre contó con acceso a financiamiento externo, a través de préstamos de apoyo presupuestario, logró financiar sus necesidades de financiamiento sin generar presiones al alza de la tasa de interés local.

Si bien a inicios del 2020 se empezaban a percibir los efectos positivos producto de la implementación de la Ley9635, impactando positivamente los resultados fiscales en enero y febrero; el panorama cambió producto de la crisis sanitaria, y ante menores ingresos tributarios, con alrededor de un decrecimiento de 11,4% (para julio) y mayores gastos, se proyecta un déficit financiero para el 2020 de 9,3%, para lo cual se estima un requerimiento bruto de financiamiento de 14,1% del PIB.

4.1. Política y estrategia de endeudamiento público

4.4.1. Política de Endeudamiento Público

Corresponde al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Crédito Público, establecer la Política de Endeudamiento para el Sector Público, su actualización y seguimiento.

El 28 de agosto de 2019 se promulgó el Decreto Ejecutivo 41.935-H, el que contiene lineamientos sobre el marco regulatorio y criterio de asignación de créditos, la gestión del portafolio de deuda del sector público, el mercado local de deuda pública, la transparencia y rendición de cuentas y el acceso a los mercados financieros internacionales.

Estos lineamientos han sido diseñados para ayudar a los responsables políticos a optimizar el uso del endeudamiento público, 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, con independencia de si son estructurales o de naturaleza financiera.

La Política de Endeudamiento Público permite generar los lineamientos de gestión de deuda mientras que la Estrategia de Mediano Plazo traza la ruta de mediano plazo con los objetivos orientadores en materia de composición de la deuda, lo cual al igual que los planes de financiamiento anual y semestral, sirven de

orientación en materia de gestión de deuda a pesar de que se pueden presentar desviaciones de acuerdo al entorno financiero internacional o local o coyunturas de fuerte impacto económico.

4.4.2. Estrategia de deuda de mediano y largo plazo del Gobierno Central

La administración del endeudamiento del Gobierno de la República presenta diversos objetivos, en el caso de Costa Rica, al igual que en muchos otros países, la estrategia de deuda está orientada a obtener los recursos necesarios con el menor costo posible y un nivel de riesgos aceptable, esto sirve para lograr un punto de referencia de composición de cartera de deuda.

Durante los últimos años, la Dirección General de Crédito Público, a partir de la modelación de una estrategia de endeudamiento de mediano plazo mediante la evaluación, cuantificación y la evolución de los riesgos inherentes al portafolio de deuda, ha elaborado una estrategia que fue presentada a las entidades superiores Ministeriales, acordando en primera instancia, incorporar los indicadores principales de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo para el Gobierno Central en el Plan Estratégico Institucional 2019-2023 y seguidamente realizar las gestiones internas para formalizar la Estrategia como un acuerdo Ministerial.

Para lograr un portafolio eficiente en términos de costo y riesgo, se valoran las diferentes opciones de las que dispone el Gobierno Central para financiar sus necesidades brutas de financiamiento, a partir de esto, se establece una cuantificación y análisis de la exposición al riesgo de la cartera de deuda y los costos asociados a ella. El análisis de estas variables permite a las autoridades fundamentar sus decisiones en la búsqueda de la forma más eficiente de solventar sus necesidades de financiamiento para el corto y mediano plazo.

Como resultado de la implementación de la estrategia de mediano plazo, se persigue alcanzar una composición del portafolio con una concentración de vencimientos a menos de un año de entre 5,0% y 10,0%, una menor concentración de dólares que se ubique entre el 25,0% y 35,0% y una menor proporción en instrumentos a tasa variable de entre el 15,0% y el 25,0%. Es importante mencionar que la estrategia de mediano plazo requiere y considera necesario el acceso de fuentes de financiamientos externas para lograr el equilibrio entre los costos y riesgos del portafolio de deuda, ya que de lo contrario, las fuertes necesidades de financiamiento del Gobierno de la República ejercerán una presión importante sobre las tasas de interés domésticas, esta participación de fondeo externo puede obtenerse mediante la colocación de emisiones internacionales o apoyo financiamiento multilateral y es absolutamente necesario mientras las necesidades de financiamientos se mantengan superiores al 10,0% del PIB, cifra que ya comienza a general presión sobre el acceso al ahorro doméstico.

No obstante, el presupuesto 2021 del Servicio de la Deuda no considera en sus estimaciones el impacto de una colocación internacional o la posibilidad de una operación de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI), durante este año ya que el Gobierno aún no cuenta con una autorización de la Asamblea Legislativa para llevar a cabo dichas operaciones. De esta forma, considerar la posibilidad de fondeo mediante emisiones internacionales o apoyo del FMI en el presupuesto y no concretarla a falta de autorización legislativa, podría suponer un riesgo presupuestario importante, especialmente en las partidas relacionadas con los intereses.

En un contexto como el actual, donde el panorama fiscal y económico es complejo, toma nuevamente relevancia el contar con la mayor cantidad de fuentes posibles de financiamiento. Para esto es menester contar con una aprobación permanente multianual, para conseguir recursos en los mercados internacionales aprovechando las tasas más bajas y los plazos mayores a los obtenidos en el mercado local. El logro de lo anterior contribuye con un mercado primario y secundario más robusto que favorezca la formación de precios y el desempeño de un mercado secundario más eficiente al tiempo que se disminuyen las presiones en el mercado doméstico que permitan ajustes en las tasas de interés.

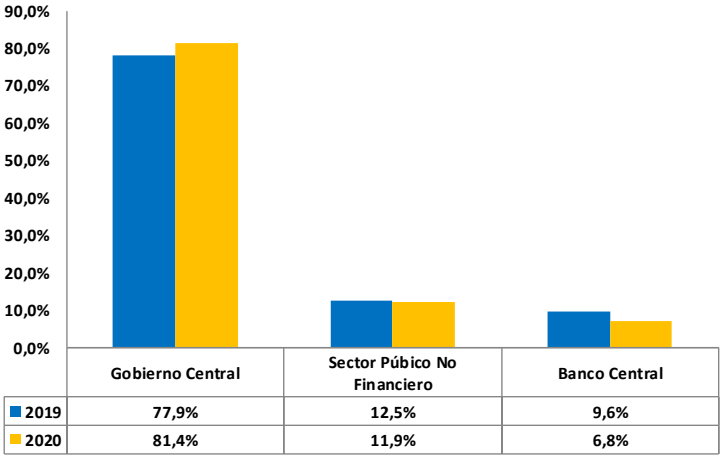
4.2. Deuda del Sector Público no Financiero y Banco Central de Costa Rica

El saldo de la deuda pública que considera al Sector Público No financiero y BCCR, al 31 de julio del año de 2020, es de ¢27.866.792,2 millones, en comparación con el mes de julio del año 2019 muestra un aumento absoluto de ¢2.527.551,6 millones, equivalente a un incremento del 10,0% originado mayormente por el comportamiento de la deuda del Gobierno Central.

El siguiente gráfico muestra la variación de peso por sector que se presentó del mes de julio del año 2019 y el 2020.

Gráfico 4.1: Composición de la Deuda Pública del Sector Público no Financiero y Banco Central de Costa Rica, con corte a junio 2019-2020

(en porcentaje)



	Gobierno Central	Sector Púbico No Financiero	Banco Central
2019	77,9%	12,5%	9,6%
2020	81,4%	11,9%	6,8%

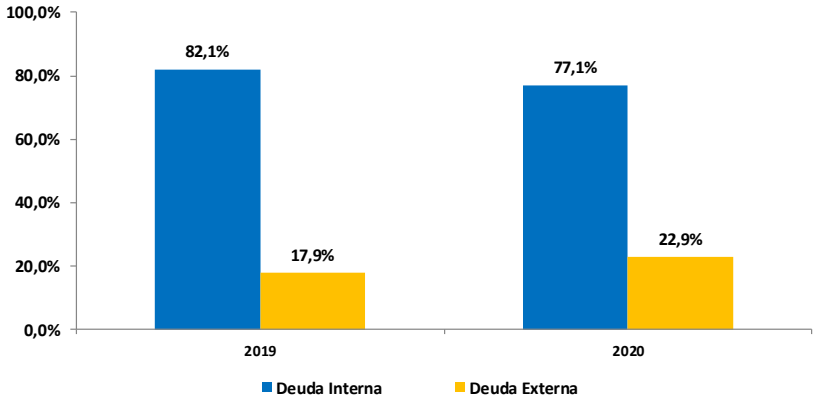
Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda.

Al 31 de julio, la deuda pública del Gobierno Centrales de ¢22.671.542,5 millones, de los cuales ¢17.477.301,3 millones corresponden a deuda interna y ¢5.194.241,2 a deuda externa. Respecto a julio 2019, la deuda pública del Gobierno Central presenta un aumento de ¢2.921.727,9 millones de colones equivalente a un 14,8%; este aumento se origina en mayor medida por la deuda externa, la cual creció en ¢1.655.421,2 millones o un 46,8%, en virtud del desembolso de apoyo multilateral que forma parte del plan de financiamiento para el 2020.

El siguiente gráfico muestra la variación en el peso porcentual de la deuda interna y externa del Gobierno Central.

Gráfico 4.2: Composición de la Deuda Pública del Gobierno Central con corte a julio 2019 y julio 2020

(en porcentaje)



Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda.

4.3. Calificación riesgo país

La información es un insumo de máxima importancia, en la formación de la opinión por parte de inversionistas o prestamistas potenciales, sobre un determinado emisor de valores de deuda, en un mundo en que la comunicación globalizada, hace que dicha información circule en forma casi instantánea. La opinión de terceros, especializados e imparciales, como las empresas calificadoras de riesgo, también es un elemento de máxima importancia para los posibles inversionistas.

La calificación de riesgo país, procura estimar la posibilidad de que un emisor soberano incurra en no-pago de sus obligaciones financieras, lo que llevaría al incumplimiento total o parcial de las condiciones acordadas originalmente, respecto a los pagos del principal, de los intereses o de ambos.

Esa opinión de las calificadoras de riesgo, procura reflejar, mediante la aplicación de una metodología conocida, las condiciones de la economía del deudor, lo que finalmente se refleja en cómo es percibida por parte de los acreedores o inversionistas. Este análisis influye en la percepción de los posibles inversionistas, afectando el costo y por ende las tasas de interés que exige el mercado por el financiamiento al emisor, o aún la posibilidad de alcanzar financiamiento mediante inversiones financieras o empréstitos.

En el caso de Costa Rica, las empresas internacionales calificadoras más reconocidas que realizan esta evaluación son: *Moody's Investors Services*, *Standard & Poor's*, y *Fitch Ratings*, cuyas últimas calificaciones se presentan en el cuadro 4.1.

Después de la aprobación de la Ley 9635 y la posibilidad de acceder a recursos internacionales, tanto por la emisión de títulos valores como por la aprobación de créditos multilaterales de apoyo presupuestario, la fortaleza de instituciones públicas, el compromiso con un crecimiento verde y sostenible y el acceso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), son elementos valorados favorablemente por las calificadoras de riesgo, sin embargo el recurrente déficit fiscal, la lentitud de decisiones políticas, el crecimiento acelerado de los intereses y poco espacio fiscal para manejar el fuerte impacto producto del COVID-19 son elementos desfavorables en la mayoría de evaluaciones. Estos elementos son considerados por las calificadoras para realizar su análisis de la perspectiva que tienen sobre la economía y finanzas públicas de Costa Rica, esto complementado además con las expectativas de medidas adicionales de política pública que se tomen en el mediano plazo para la consolidación de las finanzas públicas.

Cuadro 4.1. Calificaciones de Riesgo Soberano para Costa Rica

Datos al 20 de agosto de 2020

Calificadora de Riesgo	Moneda Extranjera		Moneda Nacional	
	Largo Plazo	Perspectiva	Largo Plazo	Perspectiva
Fitch	B	Negativa	B	Negativa
Moody's	B2	Negativa	B2	Negativa
Standard & Poor's	B	Negativa	B	Negativa

Fuente: Elaboración propia, Dirección de Crédito Público.

Desde el año 2014, cuando la calificadora de riesgos *Moody´s* eliminó para Costa Rica el grado de inversión, Costa Rica ha mostrado una tendencia a la baja en su calificación crediticia, sin embargo, las constantes llamadas de atención de las calificadoras sobre el deterioro de la finanzas públicas, la poca diversificación de las fuentes de financiamiento, la dificultad para llegar a acuerdos políticos y la tardía entrada de la Ley de Fortalecimiento ocasionaron una continua caída de la calificación crediticia hasta la fecha, generando no solo una percepción de riesgo mayor ante el inversionista sino también un aumento en nuestras tasas de interés y los márgenes de Costa Rica sobre sus pares que hoy alcanza 200 pb sobre el promedio de países emergentes de Latinoamérica y 300 pb sobre el promedio de países emergentes en el mundo e inclusive primas por riesgo importante sobre algunos comparables de la región como República Dominicana y Panamá. A esas bajas en la calificación ha contribuido el crecimiento en las necesidades de financiamiento del país debido a la crisis sanitaria actual.

Cuadro 4.2: Evolución de las calificaciones de riesgo país de Costa Rica en los últimos años

Fecha	Calificadora de Riesgo	Moneda Extranjera		Moneda Nacional	
		Largo Plazo	Perspectiva	Largo Plazo	Perspectiva
20-ago-20	Moody´s	B2	Negativa	B2	Negativa
	Fitch	B	Negativa	B	Negativa
	S & P	B	Negativa	B	Negativa
10-feb-20	Moody´s	B2	Negativa	B2	Negativa
	Fitch	B+	Negativa	B+	Negativa
	S & P	B+	Negativa	B+	Negativa
18-ene-19	Moody´s	B1	Negativa	B1	Negativa
	Fitch	B+	Negativa	B+	Negativa
	S & P	B+	Negativa	B+	Negativa
30-dic-19	Moody´s	B1	Negativa	B1	Negativa
	Fitch	BB	Negativa	BB	Negativa
	S & P	B+	Negativa	B+	Negativa
18-ene-18	Moody´s	Ba2	Negativa	Ba2	Negativa
	Fitch	B+	Negativa	B+	Negativa
	S & P	BB-	Negativa	BB-	Negativa

Fuente: Elaboración propia con base en información de las tres calificadoras.
Nota: Moody´s otorgó la calificación Grado de Inversión Baa3 el 09 de setiembre 2009 y la bajó a Ba1 el 26 de Setiembre 2014.

Según las calificadoras de riesgo, las notas podrían mejorar si el Gobierno implementa ajustes estructurales que alivien los riesgos de financiamiento y reduzcan el déficit fiscal.

4.4. Servicio de la deuda pública

Del 2010 al 2020, las necesidades de financiamiento han representado en promedio el 11,0% del PIB, éstas corresponden a los recursos necesarios para financiar la nueva deuda producto de déficit financiero, así como lo necesario para hacer frente a los vencimientos de la deuda tanto interna como externa.

Al igual que años anteriores, ante una recurrencia del déficit fiscal y una deuda creciente, las necesidades brutas de financiamiento continúan manteniendo un comportamiento al alza, para el año 2020 y las cifras presupuestarias del 2021, se estima alcancen el 14,1% y 17,5% del PIB respectivamente.

Para el cierre 2020, se espera el financiamiento por parte del mercado doméstico represente aproximadamente un 7,1%, cifra por debajo de la observada históricamente, gracias a la realización de un fuerte plan de financiamiento con apoyo multilateral para financiar el impacto fiscal de la crisis sanitaria por COVID-19.

Cuadro 4.3. Necesidades y Fuentes de Financiamiento del Gobierno Central
(como porcentaje del PIB)

	2020	2021
I. Total Necesidades de Financiamiento (A+B+C)	14,10%	17,50%
A. Déficit del Gobierno Central	9,30%	9,90%
B. Amortización Total(Incluye Deuda de Corto Plazo)	4,80%	7,60%
i. Amortización Total Deuda Interna	4,20%	7,40%
ii. Amortización Total Deuda Externa	0,60%	0,20%
C. Otros	0,00%	0,00%
II. Fuentes de Financiamiento(A+B+C)	14,10%	17,50%
A. Deuda Doméstica	7,10%	13,70%
i. Títulos Valores	7,10%	13,70%
ii. Otros	0,00%	0,00%
B. Deuda Externa	5,30%	3,80%
i. Títulos Valores	0,00%	2,40%
ii. Multilateral, Bilateral, y Otros	5,30%	1,40%
Multilaterales	5,00%	1,20%
Bilaterales	0,30%	0,20%
Por definir (Plan de Inversión)	0,00%	0,00%
C. Uso de activos y otros (Incluye Privatización)	1,70%	0,00%

Nota 1: Proyecciones basadas déficit según Presupuesto
Nota 2: Proyecciones de desembolsos incorporan los créditos ya aprobados en la Asamblea y el Plan de Inversión proyectado. En algunos casos no se conoce el posible acreedor. (por definir)
Nota 3: Datos del 2020 conforme al presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa
Nota 4: Supone colocaciones de eurobonos de $1500 millones en 2019 y2020 y $1000 millones en años 2021, 2022, 2023
Nota 5: Supone créditos multilaterales de apoyo presupuestario con BID $350 mill y CAF $500 mill, BM $300 mill., BCIE $300 mill., BID (Alianza Francesa) $140 mill. y CAF$500 mill.
Nota 6: El año 2020 utiliza el déficit devengado mientras que el 2021 el presupuestario
Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda.

Como se desprende del cuadro anterior, los recursos provenientes de la fuente externa, se espera representen al cierre 2020 un 5,3%, provenientes tanto de los créditos de inversión que se encuentran en ejecución y pendientes de aprobación en la Asamblea Legislativa como la implementación del siguiente Plan de Financiamiento con Organismos Multilaterales en el 2020. Lo anterior, a fin de reforzar la sostenibilidad fiscal y fortalecer la estabilidad macroeconómica del país, en el contexto de la crisis económica que surgió a causa del brote de COVID-19.

Cuadro 4.4: Plan de financiamiento 2020 COVID-19

Organismo	Monto millones	Estatus
CAF	500,0	Aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley 9833. Desembolsado
AGENCIA FRANCESA-BID	380,0	Aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley 9846. Desembolsado
FMI	504,0	Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley 22.018. Aprobado mediante Ley 9895.
BID-SDL	250,0	Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley 22131. Discusión en Comisión
BID Proteger	245,0	Para aprobación en la Asamblea Legislativa bajo el Proyecto de Ley 22132. Incluye una donación de $20 millones. Discusión en Comisión.
BCIE	300,0	Aprobado en el Directorio del BCIE
BANCO MUNDIAL	300,0	Aprobado en Directorio del BM
CAF	50,0	Aprobado por CAF
CAF Apoyo Presupuestario II	500,0	En proceso de estructuración. Total de Crédito $500 – Capitalización de $120 millones
Total	**3.029,0**	

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda.
Nota: Del total del plan de financiamiento, se estima se desembolse un monto de $2.955,0 millones y en el 2021 se desembolsen $73,7 millones ($61,2 millones del crédito BID Proteger y $12,5 millones del crédito CAF por $50,0 millones).

Para el período 2021, se estima que las necesidades de financiamiento sean cubiertas en un 3,8% con recursos externos y un 13,7% por el mercado doméstico, cifra última que representa una importante concentración que como se ha indicado en otras oportunidades sugiere una alta competencia entre el gobierno y el sector privado por los recursos locales lo que podría conllevar a un incremento en las tasas de interés que disminuyendo la rentabilidad de distintos proyectos del sector privado, desfavorece la inversión privada y el crecimiento económico, dicho comportamiento es conocido como efecto estrujamiento o *"crowding-out*. Conviene aclarar que no se considera la incorporación, como fuente de financiamiento para el 2021, una posible colocación de títulos valores en el mercado internacional en razón de que, a la fecha de presentación de este informe, no se ha presentado al Congreso el proyecto de emisión de eurobonos. Sin embargo, en caso de que se lograra finalmente la autorización al Poder Ejecutivo para emitir deuda en el exterior, y que pudieran constituirse como

pre fondeo de recursos para el año siguiente, se deberá llevar a cabo, de ser necesario, el correspondiente traslado de la partida de intereses deuda interna a intereses deuda externa y como es usual, se reducirían de la autorización de emisiones de títulos valores deuda interna, lo correspondiente a deuda externa.

Adicionalmente, no se considera una posible operación con el FMI dado lo incipiente en el proceso de negociación. Sin embargo, tanto la aprobación de un proyecto de ley para realizar emisiones internacionales, así como la negociación con el FMI de un nuevo apoyo financiero, permitirían diversificar las fuentes de financiamiento en un equilibrio apropiado para reducir presiones en el mercado doméstico y reducir la posibilidad de incrementos en las tasas de interés. Como se ha señalado recurrentemente, es importante dotar al Gobierno de autorizaciones e instrumentos de financiamiento que le faciliten aprovechar ventanas de oportunidad como parte de la gestión de deuda especialmente por el crecimiento acelerado de las necesidades de financiamiento que se estiman para el 2021 en 17,5% del PIB.

4.4.1. Liquidez

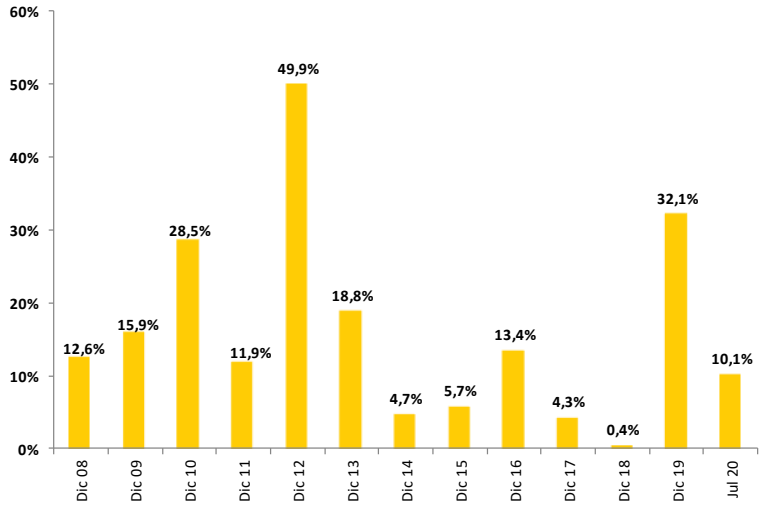
La liquidez se refiere a la capacidad y facilidad de una entidad o Gobierno para obtener dinero en efectivo, rápidamente y al menor tiempo posible para enfrentar sus obligaciones de corto plazo. Por esta razón, para los Gobiernos es importante la aplicación de una buena gestión de liquidez y de esta forma mantener un pre fondeo de caja que permita una administración de caja eficaz que contribuya al cumplimiento ordenado de las metas operativas de la política fiscal, de políticas de endeudamiento, la estrategia de gestión de la deuda pública y la política monetaria.

Los recursos líquidos del Gobierno al cierre del 2019 representaron un 32,1% de los vencimientos de corto plazo, traducidos en cuatro meses de los vencimientos de deuda a menos de un año. Este es el segundo año con mayor pre-fondeo para cubrir los vencimientos de deuda a menos de un año, ya que desde el año 2013 los recursos líquidos no han superado los tres meses, en el 2012 este indicador experimentó una gran mejora, alcanzando recursos líquidos que representaban el 49,9% o seis meses de los vencimientos del próximo año, situación que se logró producto de la emisión de bonos de ese año en el mercado internacional.

Como se muestra en el gráfico 4.3, desde el año 2012 no se había contado con recursos líquidos que al menos cubrieran el 25,0% de los vencimientos a menos de 1 año, a excepción del año 2019 también como resultado de la colocación internacional de bonos, ya que a julio 2020 la situación de liquidez presenta la misma situación de los años precedentes al contar con liquidez solamente para cubrir un mes de vencimientos de deuda a menos de un año.

A diferencia del año 2018, en donde el Gobierno debió financiarse con Letras del Tesoro con el BCCR, al cierre del año 2019 ese indicador superó los obtenidos en los últimos 6 años, con recursos iguales a un 32,1%, no obstante, a julio 2020 este indicador disminuyó nuevamente hasta representar un 10,1%.

Gráfico 4.3: Costa Rica: Recursos líquidos como porcentaje de los vencimientos a menos de un año



Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda.

4.4.2. Estrategia o Plan Anual

4.4.2.1 Estrategia de corto plazo o plan anual

Para estimar el Servicio de la Deuda para el período 2021, toma relevancia tanto la estrategia de financiamiento que se realice en el segundo semestre del 2020, así como la del período 2021. Por esta razón, es de gran importancia establecer los instrumentos y los mecanismos por medio de los cuales se espera asignar el nuevo endeudamiento, los cuales se muestran a continuación y se encuentran alineados con la estrategia de mediano y largo plazo.

Cuadro 4.5. Estrategia de colocación II semestre 2020

II Semestre 2020		
Instrumento	Mercado interno	Mercado externo
Tasa Fija Colones	27,6%	
Tasa Fija Dólares	2,0%	
Tasa Variable Colones	7,0%	
Cero Cupón	15,0%	
Eurobonos	2,4%	0,0%
Créditos Externos		46,0%
Total	**54,0%**	**46,0%**

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda.

Es importante aclarar que, el porcentaje asociado a la estructura de colocación para el II semestre 2020 considera un aproximado de lo anunciado al medio financiero en la comunicación de los planes semestrales como colocación de corto plazo de un 10,0%, más las colocaciones directas que se mantengan a corto plazo, principalmente con instituciones públicas. Además, es importante señalar que el 46,0% de esta estrategia considera los créditos externos de inversión que se encuentran en ejecución, así como los que se espera sean aprobados en los siguientes meses para apoyo al presupuesto, incluyendo el IFR del FMI. Adicionalmente, considera lo pendiente por desembolsar según el plan de financiamiento 2020 indicado en el cuadro 4.4.

Para el año 2021 se ha utilizado como supuesto la estrategia de colocación anual que muestra el cuadro 4.6, la cual busca un equilibrio entre el comportamiento del mercado, y la estrategia de mediano y largo plazo.

Para este período se supone que un 7,0% del monto total a financiar, corresponde a créditos que están en negociación y ejecución, los cuales son $350,0 millones por parte del BID correspondientes al II Programa de apoyo a la sostenibilidad Fiscal y $61,2 millones igualmente por parte del BID, pero correspondientes al Programa para proteger los empleos e ingresos de poblaciones vulnerables afectadas por coronavirus en el país, $12,5 millones por parte de la CAF y $312,4 millones en total correspondientes a desembolsos por parte del BID, BCIE, BIRF, Eximbak y KFW-Banco, para un total de $736,1 millones.

Cuadro 4.6. Estrategia de colocación año 2021

2021		
Instrumento	**Mercado interno**	**Mercado externo**
Tasa Fija Colones	54,0%	
Tasa Fija Dólares	6,2%	
Tasa Variable Colones	13,7%	
Cero Cupón	9,3%	
Unidades de Desarrollo	9,9%	
Eurobonos		0,0%
Créditos Externos		7,0%
Total	**93,0%**	**7,0%**

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

Señalar la importancia de que para el 2021 el Poder Ejecutivo disponga de un proyecto para emitir en mercados internacionales, así como lograr la negociación y aprobación del crédito con el FMI en el formato que mejor adecue a las necesidades del Gobierno que podría ser un *Stand by Agreement* (SBA) o *un Extended Found Facility* (EFF), con mayores posibilidades y beneficios en este último formato.

Adicionalmente, si el Gobierno no puede implementar la estrategia de financiamiento previstas para el 2020, se tendría que recortar mayormente el gasto con medidas drásticas atentando contra los programas sociales, generándose una afectación a la población más vulnerable en medio de la crisis por COVID-19 e implicaría incrementos importantes en las tasas de interés en el mercado financiero nacional al tener que recurrir a emisiones domésticas para satisfacer sus necesidades de financiamiento, que conllevaría a un incremento en el servicio de la deuda, del déficit fiscal y a una reducción de la inversión pública y privada con el consecuente impacto en el crecimiento económico y en la competitividad y productividad el país.

De esta forma para la elaboración del presupuesto 2021 se consideran como supuestos fundamentales la ejecución del plan de financiamiento externo propuesto para el 2020, no se consideran en las estimaciones presupuestarias la posibilidad de colocación internacional en el 2021 ni la posibilidad de un acuerdo de financiamiento con el FMI, a pesar de que ambos elementos se consideran indispensables en las intenciones de Gobierno por reducir el costo de los intereses, satisfacer sus necesidades de financiamiento y reducir la presión en el mercado doméstico, sin embargo la discusión política sobre estos temas podrían dejar en un grave riesgo de contenido presupuestario en caso de incorporarse como supuestos y luego no concretarse o concretarse muy tardíamente en el año 2021.

4.4.2.2 Saldo de deuda y composición del portafolio

El saldo de la deuda de Gobierno estimado para el cierre 2020 es de ¢24.249.199,0 millones lo que equivale a 70,3% con respecto al PIB, mientras que para el 2021 se estima que sea ¢28.847.349,3 millones, lo que representa un 80,5% del PIB.

Es importante poner de manifiesto que la reciente crisis sanitaria ocasionada por el virus COVID-19 y su atención, ha implicado un deterioro importante en las proyecciones de crecimiento económico, ingresos tributarios, gastos y del déficit fiscal del año 2020. Esto ha generado un incremento importante de las necesidades de financiamiento para controlar la propagación de la enfermedad y mitigar los impactos socioeconómicos y por consecuencia un aumento de 11,8 puntos porcentuales de la relación deuda PIB del 2019 a 2020. Asimismo, el aumento de saldo de deuda del 2020 al 2021 de 10,1 puntos porcentuales se debe a la necesidad de financiamiento para el 2021.

La composición del saldo de deuda de Gobierno clasificado por deuda interna y externa se estima pasaría del 78,2% de deuda interna al cierre del 2019 a un estimado del 73,6% al cierre del 2021. Por otra parte, la participación de la deuda externa al 2019 resultó de 21,8% y para el 2021 se estima de 26,4% del total de la deuda de Gobierno Central.

Cuadro 4.7: Composición del Portafolio – Deuda interna y deuda externa.
(como porcentaje del total)

Año	2019	2020	2021
Deuda Interna	78,2%	73,3%	73,6%
Deuda Externa	21,8%	26,7%	26,4%

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Esto justificado principalmente por la aprobación de créditos externos que se daría. Sin embargo, lo anterior no significa un incremento es la composición del portafolio en dólares ya que lo que se sigue como estrategia es que de obtener financiamiento externo en dólares se reducen las colocaciones en dólares en el mercado local, por lo que la composición del portafolio de deuda por moneda permanece estable y no se espera que esta situación afecte la estabilidad cambiaria debido que el Gobierno también posee vencimientos importantes en moneda extranjera.

En el cuadro 4.8 se presenta la composición estimada del saldo de deuda por tipo de moneda, se estima que se presentaría un aumento en la composición contraída en colones de 2,5% y una disminución de la participación en dólares en la misma proporción al comparar el cierre del 2019 contra lo estimado al 2021. En el 2019 se dio la colocación de $1.500,0 millones, lo que aumentó para ese año la participación de dólares dentro del portafolio. Para el año 2021 no está suponiendo emisiones de bonos internacionales y se cuenta con un monto menor de créditos externos, lo que reforzaría la reducción de la deuda en dólares y prevé el espacio necesario para futuras colocaciones en moneda extranjera.

Cuadro 4.8. Perfil de la Deuda del Gobierno Central estimado.
(por moneda)

Año	Colones	Dólares
2019	58,7	41,3
2020	57,2	42,8
2021	61,2	38,8

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

Por su parte, en el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de la composición del portafolio por tipo de tasa de interés. Como se puede observar de cumplirse la estrategia de colocación, comparando el cierre del 2019 con el estimado al cierre del 2021, se obtendría una disminución en la porción de la deuda en tasa fija de 0,7 puntos porcentuales y un aumento en la participación en tasa indexada de 0,8 puntos porcentuales esto último debido a la intensión de buscar una mayor participación de las colocaciones en TUDES. Para el 2021 Se

estima además una disminución de la participación dentro del portafolio de tasa ajustable de 0,1 puntos porcentuales.

Cuadro 4.9: Perfil de la Deuda Pública del Gobierno Central estimado.
(por tasa)

Año	Tasa Fija	Tasa Indexada	Tasa Ajustable
2019	74,2	5,9	19,9
2020	73,6	5,4	21,0
2021	73,5	6,7	19,8

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

Conforme lo muestra el cuadro 4.10, entre el cierre de 2019 y 2021 la composición por plazo muestra una disminución en la proporción de deuda de largo plazo (más de 5 años) de 0,4 puntos porcentuales. A su vez, la participación de mediano plazo (mayor a 1 año y menor a 5 años) se espera que disminuya cerca de 1,4 puntos porcentuales, mientras que, para el mismo periodo, la proporción de deuda de corto plazo se espera que aumente en 1,8 puntos porcentuales, sin embargo, se realizaría un esfuerzo con la estrategia de colocación prevista para el 2021 para que dicha participación logre ubicarse dentro de la composición deseable entre 5,0% y 10,0%.

En términos de la composición por plazo estimada al cierre 2021, se muestra una evolución menos favorable en cuanto al alargamiento del plazo del portafolio de deuda. Esto evidencia la necesidad de presentar al Congreso el proyecto de emisión de eurobonos para su aprobación, dado a que el mercado internacional provee mejores condiciones financieras en costo y plazo que el mercado local, lo que permitiría una mejora en el perfil de deuda, disminuyendo los riesgos de refinanciamiento.

Cuadro 4.10: Perfil de la Deuda Pública del Gobierno Central estimado.
(por plazo de vencimiento)

Año	Menor a 1 año	Mayor a un año y menor a 5	Mayor a 5 años
2019	7,7	35,8	56,5
2020	10,2	33,1	56,7
2021	9,5	34,4	56,1

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

El siguiente cuadro resume la exposición a distintos riesgos de mercado identificados conforme a la composición estimada de la deuda del gobierno Central comentada en párrafos anteriores.

Cuadro 4.11: Composición del Portafolio - Riesgos Gobierno Central.
(como porcentaje del portafolio de deuda)

Tipo de Riesgo	2019	2020	2021
Re-financiamiento			
Menos de 1 año	7,7	10,2	9,5
Mayor de 1 año y menor a 5 años	35,8	33,1	34,4
Más de 5 años	56,5	56,7	56,1
Tasa de Interés			
Fija	74,2	73,6	73,5
Variable	19,9	21,0	19,8
Indexada	5,9	5,4	6,7
Cambiario			
Colones	58,7	57,2	61,2
Dólares	41,3	42,8	38,8

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.
Nota: Período 2020 y 2021 proyectados.

4.4.2.3 Tasas implícitas

La tasa de interés implícita calculada para el periodo 2020, que considera tanto el gasto de intereses por el saldo de deuda existente como de la nueva deuda se estima en 7,9%, mientras que para el 2021, esa tasa rondaría aproximadamente el 8,0%, superior a la mostrada en el año 2020, especialmente por la ausencia de autorización de emisión en los mercados internacionales y la incertidumbre sobre la operación con el FMI, de concretarse ambas operaciones la tasa implícita sería inferior a la estimada para el presupuesto 2021.

Cabe resaltar que, los costos de financiamiento de los créditos externos previstos tienen un resultado positivo importante en mitigar y controlar el incremento en el costo de la deuda, sin embargo el porcentaje de las nuevas colocaciones externas en el sado de deuda existente es aún muy pequeño para mostrar mejorías en la tasa implícita estimada para el año 2021 dado que un 80,0% del gasto de intereses estimado para el 2021 está conformado por intereses generados por el saldo de la deuda ya existente y contratado, por lo que la tasa implícita estaría afectada mayoritariamente por la tasas de interés de la deuda contratada en años anteriores.

Para tener una idea de los beneficios en términos del costo financiero de la contratación de financiamiento externo con fuentes multilaterales, por cada $100,0 millones contratados con un multilateral a un costo promedio de Libor 6 meses más un margen promedio de 150 p.b. (1%), el ahorro en intereses para operaciones de financiamiento a más de 10 años plazo, seria aproximadamente de $5,0 millones anuales en promedio, por lo que, de no contarse con los créditos externos, la tasa implícita 2021 hubiese representado un costo superior al estimado.

Cuadro 4.12: Tasa de Interés Implícita de la deuda interna y externa
(en millones de colones y en porcentaje)

	2020	2021
Intereses Deuda Interna	1.550.745	1.790.897
Intereses Deuda Externa	256.711	340.103
Total Intereses	**1.807.455**	**2.131.000**
Saldo Promedio Deuda Interna	17.172.508	19.493.321
Saldo Promedio Deuda Externa	5.560.620	7.054.954
Total Saldo Promedio	**22.733.128**	**26.548.274**
Tasa Implícita Deuda Interna	9,03%	9,19%
Tasa Implícita Deuda Externa	4,62%	4,82%
Tasa Implícita Deuda Total	**7,95%**	**8,03%**

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

El aumento del gasto por intereses en términos nominales en el 2021 respecto a lo aprobado en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio económico del 2020 se estima aproximadamente en un 8,1%, influenciado principalmente por el aumento del pago de intereses de deuda interna, debido al incremento de necesidades de financiamiento producto de los déficits fiscales acumulados cada año.

Adicionalmente, al analizar la ratio de intereses a PIB, es posible observar un crecimiento aproximado de 0,7 puntos porcentuales. Para el 2020 el gasto por intereses de deuda se estima representaría un 5,2% del PIB en tanto que en el 2021 equivaldría a un 5,9% del PIB aproximadamente (5,0% del PIB corresponde a intereses de deuda Interna).

4.4.3. Estimaciones

4.4.3.1 Resultados Estimaciones del Servicio de Deuda

El anteproyecto presupuestario para el Programa del Servicio de la Deuda del Gobierno Central en el 2021 incluye las necesidades presupuestarias para hacer frente a las obligaciones internas y externas ya suscritas, considerando el saldo de la Deuda del Gobierno Central a Julio del 2020 (stock) y las que se generará por los futuros requerimientos de recursos (deuda futura).

Las estimaciones se basan en: las proyecciones de vencimientos durante el año 2021 de la deuda interna y externa, generadas mediante el uso de los sistemas informáticos SINPE (RDE/RDI/RDD) y SIGADE respectivamente; los supuestos macroeconómicos utilizados en la Revisión del Programa Macroeconómico del BCCR, la estimación de las necesidades de colocación y del gasto de Caja Única remitido por la Tesorería Nacional.

En términos generales, se estima que el monto del Servicio de la Deuda (amortización, intereses y comisiones) de 2021 ascenderá a ¢4.842.219.8 millones lo que significaría un crecimiento de 22,1% si se compara con la Ley de Presupuesto del Ejercicio Económico 2020 (incluyendo modificaciones a julio 2020).

Cuadro 4.13: Comparación Proyecto 2021 – Ley de Presupuesto 2020
Por partida y subpartida
(en colones)

Partida	Proyecto 2021	Ley de Presup 2020	Variación Absoluta	Variación
Intereses y Comisiones	**2.142.219.800.000,0**	**1.935.855.500.000,0**	**206.364.300.000,0**	**10,7%**
Intereses sobre títulos valores	**2.131.000.000.000,0**	**1.921.000.000.000,0**	**210.000.000.000,0**	**10,9%**
Intereses sobre Títulos Valores Internos Corto Plazo	30.748.600.000,0	43.369.000.000,0	-12.620.400.000,0	-29,1%
Intereses sobre Títulos Valores Internos Largo Plazo	1.754.922.700.000,0	1.500.459.900.000,0	254.462.800.000,0	17,0%
Intereses sobre Titulos Valores del Sector Externo de Largo Plazo	205.563.750.000,0	281.546.500.000,0	-75.982.750.000,0	-27,0%
Intereses sobre préstamos del Sector Externo	134.539.350.000,0	85.642.050.000,0	48.897.300.000,0	57,1%
Intereses sobre Otras Obligaciones	5.225.600.000,0	9.982.550.000,0	-4.756.950.000,0	-47,7%
Comisiones sobre otros gastos	**11.219.800.000,0**	**14.855.500.000,0**	**-3.635.700.000,0**	**-24,5%**
Comisiones y Otros Gastos sobre Títulos Valores Internos	426.000.000,0	426.000.000,0	-	0,0%
Comisiones y Otros Gastos sobre Titulos Valores del Sector Externo	1.465.150.000,0	1.112.500.000,0	352.650.000,0	31,7%
Comisiones y Otros Gastos sobre Préstamos del Sector Externo	9.328.650.000,0	13.317.000.000,0	-3.988.350.000,0	-29,9%
Amortización	**2.700.000.000.000,0**	**2.030.000.000.000,0**	**670.000.000.000,0**	**33,0%**
Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo	561.009.100.000,0	495.154.970.000,0	65.854.130.000,0	13,3%
Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo	150.000.000.000,0	150.000.000.000,0	-	0,0%
Amortización de Títulos Valores Internos de Largo Plazo	1.914.412.000.000,0	1.139.550.725.000,0	774.861.275.000,0	68,0%
Amortización títulos valores Deuda Externa	-	158.000.000.000,0	-158.000.000.000,0	-100,0%
Amortización de Préstamos del Sector Externo	67.204.200.000,0	59.156.410.000,0	8.047.790.000,0	13,6%
Amortización de Otras Obligaciones	7.374.700.000,0	28.137.895.000,0	-20.763.195.000,0	-73,8%
Total	**4.842.219.800.000,0**	**3.965.855.500.000,0**	**876.364.300.000,0**	**22,1%**

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

A continuación, se presenta el marco metodológico con base en el cual se estimó el servicio de la deuda en el 2021 y seguidamente se detallan los resultados en la determinación del presupuesto.

La estimación del servicio de la deuda (tanto interna como externa), se divide en tres componentes: amortización, intereses, comisiones. Estos componentes se proyectan para los préstamos y los títulos valores de la deuda interna y externa, así como para las otras obligaciones de la deuda interna que incluyen el contrato de arrendamiento financiero para infraestructura educativa y los convenios establecidos con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Para la estimación del servicio de deuda interna bonificada, se utiliza la información contenida en el Sistema de Registro de Deuda Individualizada (RDI), el Sistema de Registro de Deuda Estandarizada (RDE) y el Sistema de Comunicación Vía Web (Tesoro Directo), módulos del Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos (SINPE), en el que se encuentran las diferentes modalidades de títulos valores:

- Títulos Cero Cupón colones y dólares,
- Títulos Tasa Fija colones y dólares,

- Títulos Tasa Básica,
- Títulos TUDES,
- Títulos Tasa Ajustable colones y dólares

Las partidas presupuestarias de deuda interna contemplan tanto la amortización como los intereses y las comisiones, la primera referida a los vencimientos de la deuda, la segunda al gasto producto del rendimiento que generan los títulos valores internos y la tercera al costo por las emisiones de títulos valores realizados.

En la partida de intereses se consideran tres componentes: los intereses sobre las colocaciones ya realizadas; los intereses sobre las nuevas colocaciones y los intereses sobre otras obligaciones asumidas por el Estado. La información del primer componente correspondiente al saldo de deuda existente se genera del SINPE, la del segundo componente de los sistemas de estimación del modelo presupuestario y la del tercer componente del Sistema General de Administración de la Deuda Externa (SIGADE).

Para la estimación del servicio correspondiente a la deuda externa se considera la información incluida en el SIGADE, tomando en cuenta los préstamos y colocaciones de bonos realizadas en el exterior. Adicionalmente, se incorporan los nuevos desembolsos estimados por parte de las Unidades Ejecutoras de proyectos para el periodo presupuestario, basado en sus cronogramas de trabajo, así como el posible servicio de deuda que los mismos generen. Esta misma información se considera para las otras obligaciones de la deuda interna correspondientes al contrato de arrendamiento financiero para infraestructura educativa y los convenios establecidos con la CCSS.

Antes de la explicación de los montos considerados por partida, se detalla el impacto que tendrá el total del saldo de deuda contratado a Julio del 2020 que tendrá vencimiento o generará obligaciones de intereses durante el 2021 y la nueva deuda que se estima contratar y que afectará el servicio de la deuda durante el 2021, por partida y subpartida.

Cuadro 4.14: Detalle del Stock de deuda al 31 de julio del 2020 y de la deuda que se espera contratar, del Gobierno Central con vencimiento durante el 2021.

(en millones de colones)

Partida	Deuda Contratada	Proyecto 2021 Nueva Deuda	Total
Intereses y Comisiones	**1.727.729.546.016,1**	**414.490.253.983,9**	**2.142.219.800.000,0**
Intereses sobre títulos valores	**1.725.257.507.295,3**	**405.742.492.704,7**	**2.131.000.000.000,0**
Intereses sobre Títulos Valores Internos Corto Plazo	6.357.006.031,2	24.391.593.968,8	30.748.600.000,0
Intereses sobre Títulos Valores Internos Largo Plazo	1.445.290.579.215,0	309.632.120.785,0	1.754.922.700.000,0
Intereses sobre Titulos Valores del Sector Externo de Largo Plazo	205.563.750.000,0	-	205.563.750.000,0
Intereses sobre préstamos del Sector Externo	64.054.778.160,3	70.484.571.839,7	134.539.350.000,0
Intereses sobre Otras Obligaciones	3.991.393.888,7	1.234.206.111,3	5.225.600.000,0
Comisiones sobre otros gastos	**2.472.038.720,8**	**8.747.761.279,2**	**11.219.800.000,0**
Comisiones y Otros Gastos sobre Títulos Valores Internos	426.000.000,0		426.000.000,0
Comisiones y Otros Gastos sobre Titulos Valores del Sector Externo	265.150.000,0	1.200.000.000,0	1.465.150.000,0
Comisiones y Otros Gastos sobre Préstamos del Sector Externo	1.780.888.720,8	7.547.761.279,2	9.328.650.000,0
Amortización	**2.155.267.956.014,9**	**544.732.043.985,2**	**2.700.000.000.000,0**
Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo	168.950.846.138,7	392.058.253.861,3	561.009.100.000,0
Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo	-	150.000.000.000,0	150.000.000.000,0
Amortización de Títulos Valores Internos de Largo Plazo	1.914.412.000.000,0	-	1.914.412.000.000,0
Amortización títulos valores Deuda Externa	-	-	-
Amortización de Préstamos del Sector Externo	67.204.200.000,0	-	67.204.200.000,0
Amortización de Otras Obligaciones	4.700.909.876,1	2.673.790.123,9	7.374.700.000,0
Total	**3.882.997.502.031,0**	**959.222.297.969,1**	**4.842.219.800.000,0**

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Nota: La deuda contratada corresponde a las obligaciones contraídas al 31 de julio del 2020 y la nueva deuda corresponde a proyección según necesidades de financiamiento dadas por la Tesorería Nacional y la Estrategia de Financiamiento de Mediano y Largo plazo definida por la Dirección de Crédito Público.

Es importante destacar que la estimación del efecto en el presupuesto sobre el saldo de deuda existente es un ejercicio relativamente sencillo ya que es de conocimiento la estructura del saldo de deuda y sus características financieras en términos de plazo y costo, por lo que los sistemas de información indicados realizan la proyección de servicio de deuda de este componente de acuerdo a esas características, siendo que permanece una fracción del saldo de deuda se ve afectada por el impacto en supuesto de macroeconómicos como el tipo de cambio para la parte del portafolio de deuda denominada en dólares o de tasas de interés para la fracción del portafolio que se encuentra pactada a tasas flotantes o variables.

Existe mucha más incertidumbre sobre el impacto que causa en el presupuesto la nueva deuda a contratar durante el II semestre del 2020 y todo el 2021 ya que se debe estimar mediante los supuestos indicados en los aportados anteriores, no el volumen de esas colocaciones sino también la composición y características financieras de ese nuevo endeudamiento y posteriormente el impacto que podrían tener sobre este las variaciones en las variables macroeconómicos.

La consideración de esta serie de elementos hace difícil la explicación operativa de todo el proceso de estimación, pero hacienda un esfuerzo de síntesis lo estimación se realizando considerando las necesidades de financiamiento para el II semestre del 2020 descritas en la sección 4.4.1, a las cuales se les aplica la

descomposición por estructura de colocación descrita en la sección 4.4.3 y posteriormente para cada grupo de colocación y para cada tipo de instrumento se aplican las condiciones de plazo y tasa de interés estimada con lo cual después se obtiene el monto de estimación de intereses y amortización que tendrá impacto en el 2021. Mecanismo similar deben aplicarse a las necesidades de financiamiento estimadas para el propio año de estimación 2021.

4.4.3.2 Servicio de la deuda interna

Para honrar el servicio de la deuda interna para el periodo económico del 2021, originada en las colocaciones de títulos valores en el mercado nacional, así como el cumplimiento del contrato de arrendamiento financiero para infraestructura educativa y los convenios establecidos con la CCSS, se contempla un monto de ¢4.424.118,7 millones, con un crecimiento absoluto de ¢1.057.037,7 millones con respecto a la apropiación dada para el año 2020, lo que implica un aumento de 31,4%. A continuación, se analiza el comportamiento de cada una de las dos subpartidas que la componen.

4.4.3.2.1 Amortización

La amortización se proyecta considerando los vencimientos de las colocaciones activas (saldo de deuda) a la fecha del último cierre disponible, en este caso julio 2019 y con supuestos sobre las colocaciones que se realizarán en los restantes meses del 2020. En razón de lo anterior se toma en cuenta los siguientes supuestos:

- La estimación de esta partida involucra el servicio a ejecutar por las colocaciones estimadas de títulos valores al cierre del año 2020 cuyo vencimiento ocurre durante el período 2021.
- Se utiliza la más reciente estimación de las necesidades de financiamiento según el flujo de caja preparado por la Unidad de Programación Financiera de la Tesorería Nacional al momento del cierre del informe, con fecha de 18 de agosto del 2020.
- Se incorporan ¢150.000,0 millones de previsión para amortización de salidas netas de caja única según información suministrada por la Tesorería Nacional.
- Se cumple la estrategia de colocación propuesta para el II semestre del 2020 y el 2021 que se indica en el apartado denominado Estrategia de Endeudamiento.
- Para el lapso agosto-diciembre del 2020 se pretende colocar según los siguientes segmentos:

¢377.326,1 millones en operaciones directas con instituciones públicas, mayoritariamente estas operaciones se realizan con títulos de corto plazo en instrumentos de cero cupón o pagarés.

¢1.107.826,5 millones en colocaciones principalmente mediante de las subastas de mercado.

A partir de los elementos indicados, la suma presupuestada por concepto de amortización deuda interna alcanza ¢2.632.795,8 millones, presentando un aumento absoluto de ¢819.952,2 millones con respecto a lo aprobado en el presupuestado ordinario del 2020, lo que implica un incremento del 45,2%, generado principalmente por las colocaciones de largo plazo realizadas en ejercicios económicos previos y que tendrán vencimiento en el 2021.

Esta partida se divide en: amortización sobre títulos valores internos de corto plazo, amortización sobre títulos valores internos de largo plazo y amortización de otras obligaciones, seguidamente se comenta cada una de ellas;

La subpartida de amortización sobre títulos valores internos de corto plazo (incluyendo caja única) presentan una variación absoluta de ¢65.854,1 millones (10,2%), dicho resultado se deriva principalmente de una mayor deuda contratada corto plazo y una menor estimación de colocación en el corto plazo de la que se efectuó durante el 2020.

La subpartida de amortización sobre títulos valores internos de largo plazo muestra una variación absoluta de ¢774.861,3 millones (68,0%) en el 2021 en comparación con la ley actualizada al mes de agosto 2020, el cual se debe a un mayor saldo de deuda contratada que tendrá vencimiento en el año presupuestado.

La subpartida de amortización sobre otras obligaciones incluye el monto a honrar por el contrato de arrendamiento financiero para infraestructura educativa y los convenios establecidos con la CCSS, presenta una disminución absoluta de ¢20.763,19 millones (-73.8%) en el 2021 originado en la programación de pago de los convenios con la CCSS y el cronograma de entrega de aulas del contrato de arrendamiento financiero para la infraestructura educativa.

4.4.3.2.2 Intereses

La estimación de los intereses de deuda interna, se realiza considerando las características financieras con las que fue pactado la deuda existente, así como por los supuestos sobre las variables macroeconómicas que afecten este gasto, particularmente los asociados a la evolución de la tasa de interés y variaciones cambiarias para el cierre del año 2020 y los esperados durante el 2021. Incluye además el efecto de la proyección de la nueva deuda, basado en una estructura de colocación según tipo de instrumento y plazo[4].

[4] Por ello se requiere disponer de proyecciones detalladas de las diferentes estructuras en función de la estrategia de colocación definida y además considerar las condiciones y evolución del mercado financiero.

Al igual que en la partida de amortización de deuda interna, la estrategia de endeudamiento tanto para el segundo semestre 2020 como para el ejercicio económico 2021, impacta directamente el gasto por intereses deuda interna del 2021.

Se estima que el monto destinado para el pago de la deuda por concepto de intereses de deuda interna en el 2021 asciende a ¢1.790.896,9 millones, con un incremento del 15,3% con respecto a la ley vigente a julio del 2020, a continuación, se detalla a nivel de subpartidas:

- La subpartida de intereses sobre títulos valores internos de corto plazo presentan una variación absoluta de menos ¢12.620,4 millones que representa una disminución del 29,1% con respecto al 2020, originada en una menor deuda contratada de corto plazo con vencimiento en el 2021, una evolución favorable de las tasas de interés respecto a las estimadas en el presupuesto del año anterior y una menor estimación de colocación en el corto plazo durante el segundo semestre del 2020 de la que se efectúo durante el 2019.
- Por su parte la subpartida intereses sobre títulos valores internos de largo plazo muestran una variación absoluta de ¢254.462,8 millones equivalente a un incremento del 17,0% en comparación con el año 2020, el aumento por concepto de intereses se debe principalmente al crecimiento de la deuda contratada en períodos anteriores para financiar el recurrente desbalance fiscal que tendrá vencimiento en el 2021.
- La subpartida intereses sobre otras obligaciones incluye el contrato de arrendamiento financiero para infraestructura educativa y los convenios establecidos con la CCSS y muestra una variación absoluta de menos ¢4.756,9 millones (47,6%), disminución que se origina en una actualización en que durante el 2020 se honró una suma significativa de los convenios con la CCSS que conlleva la disminución en la proyección del gasto para el 2021.

4.4.3.2.3 Comisiones Internas

La subpartida comisiones y otros gastos sobre títulos valores internos se estima ¢426,0 millones para el 2020, no presenta variación con respecto al 2020 porque es un monto fijo que se paga mensualmente al BCCR.

4.4.3.3 Servicio de la Deuda Externa

Para honrar el servicio de las deudas contraídas con los diferentes organismos financieros y el mercado financiero internacional, se presupuesta la suma de ¢418.101,1 millones la cual disminución con respecto al

presupuesto actualizado 2020, que obedece principalmente a que en el 2021 no se tendrán vencimientos de emisiones internacional y que, como se explicó en apartados anteriores no se incluye en la proyección del presupuesto ninguna colocación internacional para mitigar las necesidades de financiamiento del año 2021.

4.4.3.3.1 Amortización

Para este año el servicio contempla únicamente la subpartida de amortización sobre préstamos de deuda externa (no hay vencimientos de eurobonos), se presupuesta un total de ¢67.204,2 millones, presenta una disminución absoluta de ¢149.952,2 millones, que básicamente corresponde a que el 2020 contenía el presupuesto para la cancelación de la emisión internacional por $250,0 millones, la cual no es necesaria en el 2021 y para este año se visualizan únicamente las obligaciones por los contratos o convenios de préstamos establecidos con los Organismos Internaciones y otros convenios.

4.4.3.3.2 Intereses

Se presupuesta por este concepto la suma de ¢340.103,1 millones, presentando una disminución absoluta de ¢27.085,4 que representa un decrecimiento del 7,4% con respecto a las cifras del presupuesto del año 2020, esta partida se divide en dos subpartidas: intereses sobre títulos valores externos de largo plazo e intereses sobre préstamos.

La subpartida mediante la cual se honran los intereses sobre títulos valores externos muestra una variación absoluta de menos ¢75.982,7 millones que representa un decrecimiento del 27,0%, el cual se origina producto del vencimiento del eurobono en el 2020 que ya no genera gasto de interés para el año 2021 y mantenía la tasa cupón más alta de la historia en una emisión de Costa Rica.

Por su parte la subpartida de intereses sobre préstamos muestra una variación absoluta de ¢48.897,3 millones que representa un aumento de 57,1% respecto al 2020. Este aumento se debe a los préstamos que se han contratado hasta julio 2020 y que ya forman parte del saldo de deuda como la Agencia Francesa-BID por un monto conjunto de $380,0 millones y la Corporación Andina de Fomento (CAF) por $500,0 millones y los que se estiman que podrían contratarse en el II semestre del 2020 como el apoyo financiero del FMI por $504,0 millones; Banco Mundial por $300,0 millones; BID con dos operaciones una por $250,0 millones de apoyo presupuestario y otra por $245,0 millones para apoyo a los subsidios del bono proteger, BCIE por $300,0 millones y dos operaciones con CAF por $550,0 millones en conjunto sumado a los préstamos para proyectos de inversión pública que actualmente están en negociación o ejecución y que se proyecta que desembolsaran recursos durante el 2021.

Para la estimación de este rubro se parte de las siguientes consideraciones:

- Parte del servicio de deuda de la cartera de créditos externos, fueron contratados con base en el comportamiento de una canasta de monedas, por lo que la volatilidad de las mismas, podrían modificar el valor final a ejecutar.
- Para el tipo de cambio se utilizó el indicado en los "Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República 2021".

4.4.3.3.3 Comisiones y otros gastos sobre títulos valores del sector externo

Esta partida permite atender el costo originado por la colocación y administración de títulos valores del sector externo por concepto de comisiones y otros gastos.

Para el año 2021 se le incluyen ¢1.465,1 millones, que presenta una variación absoluta de ¢352,6 millones (31,7%), el cual se explica dado que a pesar de que no se consideró el impacto en el presupuesto de una colocación internacional en el 2021, la intención del Gobierno es presentar durante el 2021 el proyecto de Ley que autorizaría la realización de emisiones en el mercado de capitales externo con lo que de darse la aprobación y optar por realización la colocación durante el II semestre del año, esta tendría poco impacto en la satisfacción de necesidades de financiamiento del 2021 pero el costo de las comisiones para realizar la emisión si habría que cubrirlo en el 2021 por lo que se incorpora la estimación respectiva en esta partida.

4.4.3.3.4 Comisiones y otros gastos sobre préstamos del sector externo

Este rubro permite atender el gasto originado por la contratación de nuevos créditos y las sumas pendientes de desembolsar para la ejecución de los diversos proyectos que se financian con recursos externos.

El gasto estimado para el período 2021 alcanza un monto de ¢9.328,6 millones, esta subpartida presenta una disminución con respecto a la ley actualizada a agosto 2020 por ¢9.988,3 millones, por la reducción de financiamiento de apoyo presupuestario que se podría estar pactando en el 2021 y el comportamiento de los desembolsos por los créditos que se encuentran en ejecución y con los que se proyectan desembolsar en el transcurso del próximo año.

Cabe resaltar que el comportamiento del gasto por intereses, así como el gasto por comisiones se puede ver afectado por el cumplimiento de la programación de desembolsos, tanto para los préstamos de proyectos que

se encuentran en ejecución como los que se encuentran en trámite en la Asamblea Legislativa, así como la eventual aprobación de un acuerdo de apoyo financiero con el FMI.