DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IEC-088-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"REDUCCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA POR MEDIO DE LA VENTA DE ACTIVOS OCIOSOS O SUBUTILIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO"

EXPEDIENTE 20.924

INFORME ECONÓMICO

ELABORADO POR:
MARCO ANTONIO NÚÑEZ GONZÁLEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

11 DE NOVIEMBRE DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- SITUACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL 4

2.1 Variables Macroeconómicas 4

a) Crecimiento Económico 4

b) Inflación 5

c) Tasas de Interés 6

2.2 Resultado Fiscal del Gobierno Central 7

III.- CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 11

3.1 Comportamiento de la Deuda del Gobierno Central 11

3.2 Experiencias de Propuestas similares 15

a) Ley de Contingencia Fiscal 15

b) Proyecto de "Ley Especial para Reducir la Deuda Pública Mediante la Venta de Activos Ociosos o Subutilizados del Sector Público". expediente Nº 16.512 16

c) Proyecto de ""Ley para Autorizar la Venta de Activos Subutilizados del Sector Público (Administración Central) para reducir la Deuda Pública"". Expediente Nº 20.692 18

3.3 Sobre la Presente Iniciativa 18

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IEC-088-2019

INFORME ECONÓMICO[1]

"REDUCCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA POR MEDIO DE LA VENTA DE ACTIVOS OCIOSOS O SUBUTILIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO"

Expediente 20.924

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa de ley pretende que se autorice a los entes y órganos de derecho público (circunscrito especialmente a la Administración Pública centralizada) para que enajenen o liquiden los bienes muebles e inmuebles que cada institución consideren que son innecesarios o están subutilizados en función del fin público de cada ente.

El proyecto establece que cada institución de la Administración Central debe hacer anualmente un inventario de sus activos subutilizados.

Estos bienes serán traspasados al Ministerio de Hacienda y mediante subasta pública serán vendidos y los ingresos producto de dichas ventas serán destinados en su totalidad al pago del servicio de la deuda pública.

Los entes del sector descentralizado tendrán la facultad de declarar la ociosidad de sus bienes.

Para los proponentes de la iniciativa de ley, *"El Estado costarricense cuenta con una gran cantidad de bienes que no están siendo utilizados, a los cuales no se les ha podido sacar provecho alguno y, más bien, generan gastos de mantenimiento, cuido, bodegaje y depreciación que, en todo momento pero especialmente en una época de crisis fiscal, constituyen un verdadero despilfarro de recursos.// La venta de esos activos, que en realidad no se están utilizando para el fin público por el que fueron adquiridos y que no están representando ningún beneficio para los ciudadanos podría generar recursos frescos para pagar la deuda pública, reduciendo la presión fiscal y la inflexibilidad del presupuesto de la República.// Tal mecanismo tiene asidero en los artículos 49 y 50 de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N.° 7494, de 2 de mayo de 1995, y sus reformas, que permiten la venta de bienes por parte de la Administración Pública. De esta forma, la Administración puede deshacerse de un bien por considerarlo innecesario, suntuario, subutilizado o por cualquier otro motivo, desde el punto de vista de su inventario."*[2]

---

[1] Elaborado por Marco Antonio Núñez González, asesor legislativo bajo la supervisión de Mauricio Porras León, jefe del Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos, de Área. Autorizado por Fernando Campos Martínez, Director a.i del Departamento de Servicios Técnicos.

[2] Exposición de motivos expediente 20.924

Cabe mencionar que a la corriente legislativa se presentó un proyecto de ley casi igual el cual fue tramitado bajo el expediente 20.692, presentado por el ex-diputado Guevara Guth, que no fue puesto a despacho en la nueva legislatura iniciada el primero de mayo del 2018.

II.- SITUACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL

2.1 Variables Macroeconómicas

El Ministerio de Hacienda ha identificado que las finanzas del Gobierno están expuesta a diversas fuentes de riesgos fiscales[3]; entre ellas destacan aquellos riesgos económicos generales relacionados con los parámetros económicos en los cuales se sustentan sus estimaciones financieras, como por ejemplo: crecimiento económico, inflación o tasas de interés, a continuación se hará referencia a éstas variables económicas.

a) Crecimiento Económico

Los elementos centrales que determinan el resultado en las finanzas públicas se relacionan con el comportamiento de los ingresos y los gastos, teniendo los ingresos corrientes una importancia vital en dichos resultados.

Los ingresos corrientes se nutren de la economía como un todo, es decir, el crecimiento económico es en principio lo que rige la vulnerabilidad o no de dichos ingresos corrientes, con los cuales se pretenden financiar los gastos corrientes y otros gastos posibles. En ese sentido, el tema de las finanzas públicas se debe enmarcar dentro del crecimiento económico de un país y sus diferentes variables.

A continuación, se presenta un cuadro que contiene las variaciones del PIB real a precios de mercado de los últimos años y su proyección para los años 2019 y 2020.

Cuadro 1
Tasa de variación del PIB a precios de mercado encadenados al año anterior en el período 2014-2020

Año	Producto Interno Bruto Millones de colones encadenados	Tasa de variación
2014	24.741.935,5	3,5
2015	25.640.496,2	3,6
2016	26.729.189,1	4,2
2017	27.637.228,2	3,4

[3] Ministerio de Hacienda. Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2019-2023 Dirección General de Presupuesto Nacional, agosto 2019.

2018	28.365.188,6	2,6
2019	28.987.335,5	2,2
2020*	29.727.385,0	2,6

*Proyectado
Fuente: BCCR. Indicadores Económicos[4]

Los crecimientos mostrados anteriormente denotan que la economía mantiene un comportamiento a la baja en términos reales (deflactada la variación de precios) a través de los últimos años (3,6 3,15 por año como promedio), por lo que se hace necesaria la consideración de esta variable.

Los factores que explican la desaceleración económica se relacionan con las condiciones internacionales producto de un menor crecimiento económico mundial, especialmente por factores como el aumento de las disputas comerciales y la desaceleración del comercio mundial. A lo anterior se agrega a nivel interno la incertidumbre y el pesimismo prevalecientes entre consumidores y empresarios, con efectos reales sobre el nivel de consumo e inversión; así como a la menor ejecución de obra pública. Por otra parte, de acuerdo con los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), al segundo trimestre de 2019 la tasa de desempleo fue de 11,9%, cifra que contrasta con el resultado observado en el periodo abril- junio de 2018 cuando el indicador fue 8,7%.

b) Inflación

Dentro de la perspectiva de enmarcar el tema de las finanzas públicas dentro de la generalidad de la economía, es relevante observar también el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), puesto que como variable macroeconómica permite percibir las expectativas de los agentes económicos dentro de una economía y el precio de los bienes y servicios conforme su oferta y demanda.

A continuación, se presenta el IPC de los últimos períodos conforme los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para tener una mayor claridad, de esta variable macroeconómica.

[4] https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%204073

Cuadro 2
Índice de precios al Consumidor
Período 2014-2019

Año	Porcentaje
2014	5,13
2015	-0,81
2016	0,77
2017	2,57
2018	2,03
2019 (septiembre)	1,50

Fuente: elaboración propia con datos del INEC

Como se observa en el cuadro 2, a excepción del año 2014 (diferente metodología de cálculo), el nivel del IPC estuvo por debajo del nivel de crecimiento real de la economía.

Si se estima que el año 2019 cerrará con un IPC cercano al 1,5%, se tendría como promedio una tasa de inflación (IPC) aproximada del 1,53% anual como promedio del período.

c) Tasas de Interés

Otro de los indicadores de importancia en este tema de las finanzas públicas y en concreto del comportamiento de los ingresos tributarios y el endeudamiento mismo, es el de las tasas de interés. Razón por la cual a continuación se presenta un cuadro que muestra los niveles de la tasa básica pasiva (TBP) en los últimos años, tomando como fecha de referencia el primero de enero de cada año.

Cuadro 3
TBP al primero de enero de cada año
Período 2014-2018

Año	Porcentaje
2014	6,50
2015	7,20
2016	5,95
2017	4,45
2018	5,95

2019	6,00

Fuente: BCCR. Indicadores Económicos[5]

Como se observa en el cuadro 3, la TBP en promedio ha tenido en el período un nivel cercano al 6%, mostrando su nivel más alto en el año 2015 y el más bajo en el año 2017.

Si se le restara a la TBP el nivel de inflación, se tendría en promedio que la TBP real ha rondado el 4,47%, alrededor de un 1,32% superior a la tasa promedio de crecimiento real de la economía (PIB).

2.2 Resultado Fiscal del Gobierno Central[6]

Tal y como se ha indicado, las finanzas públicas tienen dos componentes esenciales, los ingresos y los gastos.

Dentro de los ingresos, el objetivo de una sana administración es un crecimiento de los mismos, en especial de los ingresos corrientes. En este sentido si la economía crece todos los años en términos reales, sería de esperar que los ingresos corrientes crezcan igualmente en términos reales al menos en una proporción similar al crecimiento de la economía, especialmente los ingresos provenientes del impuesto sobre las utilidades y del impuesto sobre las ventas. De igual manera, si la economía crece en términos reales y el mercado interno tiene un circulante de dinero producto de esta riqueza que permite que los intermediarios financieros (excepto el gobierno) no pujen las tasas hacia el alza, y estando lejos del pleno empleo, sería de esperar que el crecimiento económico sea mayor y por ende la contribución tributaria también, sumado a una baja en las tasas de interés, entre ellas las que paga el Gobierno por su deuda interna. Sin embargo, Costa Rica presentó desde el año 2017 problemas de flujo de ingresos e incluso presentó disminuciones de los mismos en relación con el período anterior.

La disminución relativa de los ingresos corrientes de un año a otro es un hecho preocupante dentro de una economía que tiene crecimiento, porque aún con la misma estructura tributaria se supone que los mismos deben crecer no sólo en términos absolutos, sino también relativos, al existir mayor riqueza. Incluso, si se observa que el Impuesto sobre la Renta tiene un comportamiento creciente, es extraño que los demás tributos se manifiesten de manera diferente, al estar la estructura tributaria entrelazada entre sí.

En el caso de la situación fiscal del país, los ingresos corrientes han tenido un comportamiento hacia la baja conforme lo manifiesta reiteradamente la

[5] https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%204073

[6] Tomado del documento Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2019-2023 Dirección General de Presupuesto Nacional, agosto 2019

Contraloría General de la República. Este mismo ente apunta que, excepto el impuesto sobre las utilidades, los demás impuestos relevantes (ventas, consumo y aranceles de aduana) han incidido en la disminución de los ingresos tributarios, lo que a su vez obliga al gobierno a endeudarse y esto lleva al pago de intereses que en un círculo vicioso incrementa el déficit. El ente contralor, entre otros factores, aduce que la disminución de la demanda interna está afectando los ingresos tributarios.

> *"En cuanto a la situación fiscal del Gobierno y del Sector Público, se puede indicar que al iniciar el segundo semestre de 2017, el Gobierno Central enfrentó dificultades de caja, generando con ello una señal de alarma sobre la situación fiscal; no obstante, la situación de fondo ha permanecido en el desequilibrio tendencial de varios años, manifiesta especialmente en un déficit primario significativo. A junio, el déficit financiero del Gobierno Central aumentó de 2,2% del PIB en 2016 a 2,4% en 2017, al tiempo que la persistencia de déficit primario mantiene en aumento el cociente deuda/PIB. El crecimiento de la deuda por causa del déficit primario y por un mayor pago de intereses, indica que el ajuste requerido va en aumento, para no solo estabilizar la deuda, sino para reducirla a niveles de menor vulnerabilidad. En forma no consolidada, el sector público tiene un déficit financiero de 1,4% del PIB a junio, mientras que en 2016 se observó 1,2% del PIB."*[7]

En el año 2016 los ingresos corrientes del gobierno central[8] alcanzaron la suma de ¢4.561.222,9 millones y para el año 2017 representaron la suma de ¢4.738.744,1 millones, es decir tuvieron un crecimiento del orden de los ¢177.521,2 millones, con lo cual crecieron en un 3,89%, si se resta la inflación del período (2,57%) se tendría un crecimiento real del 1,32%, muy por debajo del crecimiento de la economía que para dicho período creció en términos reales un 3,2%.

De dichos ingresos corrientes el de mayor crecimiento fue el impuesto al ingreso y las utilidades (10,2%), mientras que el impuesto sobre las ventas creció un 2,75% (0,18% en términos reales) y el impuesto sobre las importaciones decreció en un 3,47% (-6% en términos reales). Todos los demás impuestos componentes de los ingresos corrientes tuvieron crecimientos reales acordes con el comportamiento de crecimiento económico. Valga acotar que las medidas legales y administrativas son las que han hecho que el Impuesto sobre la Renta se comporte creciente en su recaudación, sin embargo, de no haber existido dichas medidas, probablemente, su comportamiento hubiese sido similar al de los demás impuestos.

A nivel de detalle el impuesto sobre las ventas y el de importaciones son los que tuvieron un comportamiento anormal, que, sin querer explicar las razones para

---

[7] https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/evol_fiscal/2017/evol-fisc-presup-2017.pdf

[8] https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.hacienda.go.cr/docs/5adf6339677de_Ingresos%201990-2017%20publicar.xlsx

esta realidad, si se da en los dos un común denominador de recaudación-evasión históricamente presente en estos tributos. Valga señalar, que dentro del impuesto sobre la importación, el que mayor disminución presentó fue el relativo a los aranceles, lo cual puede estar afectado por los acuerdos comerciales suscritos por Costa Rica desde hace ya varios años que tienden hacia la desgravación arancelaria.

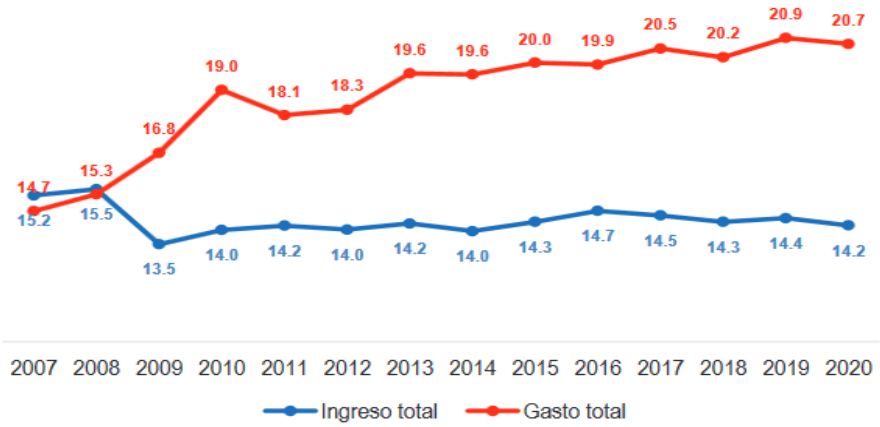
La desaceleración económica ha impactado fuertemente la recaudación tributaria, no obstante, el menor ritmo en la recaudación ha sido mitigado en parte con los ingresos obtenidos por la amnistía tributaria contemplada en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635. Valga indicar que en diciembre del 2018 se aprobó la citada Ley la cual contempla importantes reformas a nivel tributario, como por ejemplo lo referente a la transformación del Impuesto sobre las Ventas a un impuesto de Valor Agregado, reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta para gravar las rentas de capital y aumentar tarifas; además se incluyeron medidas para el control del gasto, como la inclusión de una regla fiscal y el control del crecimiento de los salarios públicos. Finalmente, a nivel de transitorio se incorporó una amnistía tributaria con efectos inmediatos en la recaudación.

Como consecuencia de la amnistía, el déficit primario en el primer semestre del 2019 se mantuvo igual al observado en el 2018 (-1,1% del PIB). Sin embargo, a pesar de que la Ley 9635 introduce reformas que impactan la recaudación, los ingresos totales como porcentaje del PIB para los años 2019 y 2020 muestran aún una desaceleración, por lo que sería preciso poner más atención a variables más específicas como la recaudación y la evasión, que son señaladas de manera un tanto más tímida por los entes gubernamentales encargados de la hacienda pública.

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

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

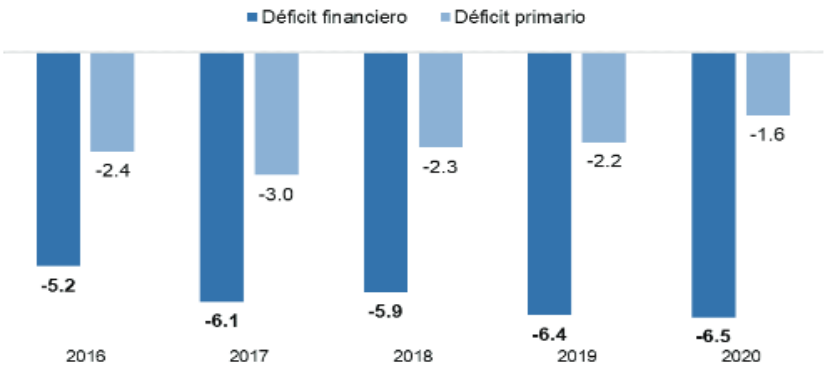
Gráfico N°1
Costa Rica: Ingresos y Gastos Totales del Gobierno Central */
(porcentaje respecto al PIB)



*/ 2019 y 2020 estimados, devengados
Fuente: Ministerio de Hacienda. Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2019-2023 Dirección General de Presupuesto Nacional, agosto 2019.

Para el 2019 y 2020 se proyecta una desaceleración en el déficit primario del Gobierno Central, ya que se estima pase de -2,2% a -1,6% del PIB respectivamente, en comparación con -2,3% en el 2018. No obstante, el déficit financiero del Gobierno Central se ubicaría en 6.4% del PIB en 2019 y en 6,5% en 2020, como consecuencia de la mayor carga por intereses.

Gráfico N°2
Costa Rica: Balance Financiero del Gobierno Central */
(porcentaje respecto al PIB)



*/ 2019 y 2020 estimados, devengados
Fuente: Ministerio de Hacienda. Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2019-2023 Dirección General de Presupuesto Nacional, agosto 2019.

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

Cabe señalar que, en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio 2020[9] elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), se indica que las cifras consignadas en el Presupuesto de la República para ese año revelan una leve mejoría en el resultado fiscal, producto de la Ley N° 9635, sin embargo, advierte que el país debe continuar ejecutando acciones estructurales hacia la consolidación fiscal, en virtud de la vulnerabilidad a las condiciones macroeconómicas internas y externas que actualmente no son favorables. En este sentido la reducción de la deuda pública que se propone con el proyecto de Ley, está en función de colaborar con las finanzas públicas y el déficit fiscal que se ha determinado como un mal estructural del país desde hace casi dos décadas.

III.- CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Tal y como se indicó, la iniciativa de ley busca en principio reducir la deuda pública a través de los ingresos provenientes de la venta de los activos subutilizados, especialmente de las instituciones de la Administración Central.

A continuación, se hará referencia a la situación de la deuda del Gobierno Central y a las experiencias generadas con propuestas similares a la iniciativa bajo estudio.

3.1 Comportamiento de la Deuda del Gobierno Central

La deuda pública del Gobierno Central es mayoritariamente deuda interna, siendo que la relación es de cuatro a uno (la interna es 4.6 veces la externa). Por ejemplo, en el año 2014 (diciembre) la deuda pública del Gobierno Central alcanzaba la suma total en colones de ¢10.494.981,37 millones ($19.355,58 millones en dólares), donde la relación entre deuda interna y externa era de 3,4 veces, es decir en poco más de cuatro años se ha incrementado la relación el endeudamiento interno en 1.2 veces. A continuación, se presenta un cuadro con el saldo de la deuda pública del gobierno central al 30 de setiembre del 2019, denominada en colones como en dólares.

Cuadro 4
Saldo de deuda pública del Gobierno Central
por tipo de deuda
Al 30/09/2019
millones de colones y dólares

MONEDA	INTERNA	EXTERNA	TOTAL
Colones	16.516.826,17	3.591.753,42	20.108.579,59

[9] Contraloría General de la República. Setiembre 2019.

Dólares	28.457,66	6.188,41	34.646,07

Nota: Sólo incluye deuda bonificada y de contratos de crédito.
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda[10]

Si se considera una estimación del PIB nominal para el 2019 por ¢36.429.780 millones, se tiene que la deuda pública alcanza un 55.2% del PIB, y de dicha deuda la correspondiente a la interna es el equivalente a 45.33% del PIB y el endeudamiento externo es el restante 9.86%.

El endeudamiento sostenido del gobierno es una realidad, ya que, ante un panorama de disminución de los ingresos tributarios corrientes, es la herramienta que se ha estilado en los últimos años para rellenar dicho faltante, a pesar, como bien dice la CGR, del control del gasto en plazas e inversión en obras que han hecho los gobiernos para atenuar el déficit primario.

Cabe señalar, que ese mismo control del gasto público incide en la demanda interna y por ende en el crecimiento económico, máxime con los niveles de desempleo y la estructura de Estado Social de Derecho con la que cuenta el país.

Igualmente, es necesario señalar, que si el gobierno sale al mercado financiero a captar recursos, tanto en el exterior como a lo interno, es en el primer caso, porque los indicadores financieros generan confianza en el inversionista internacional, y en el segundo, entre otros factores, porque existe el disponible de recursos para invertir en los instrumentos de la hacienda pública, lo cual es de esperar al observar que se tiene un crecimiento económico constante y que las mismas tasas de interés son estables aunado a una relativa estabilidad del tipo de cambio.

Con base en los datos del Ministerio de Hacienda a continuación se presenta un cuadro sobre las tasas de interés de la deuda pública interna del Gobierno Central en promedio de los últimos años.

Cuadro 5
Tasas de interés promedio ponderadas de la deuda pública interna del Gobierno Central
Costa Rica
(Setiembre de cada año)

AÑO	PORCENTAJE
2014	9,40
2015	6,77

[10] https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://www.hacienda.go.cr/docs/5da87fcd77a37_1SaldoDeuPub0919.xlsx

2016	7,49
2017	7,82
2018	7,86
2019	7,98

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda[11]

Como puede observarse en el cuadro 5, las tasas de interés que el Gobierno Central paga por su deuda están por encima de la TBP (cuadro 3). Para enmarcar esta realidad es importante señalar lo que es la TBP:

> *"La tasa básica pasiva es un promedio ponderado de las tasas de interés brutas de captación a plazo en colones, de los distintos grupos de intermediarios financieros, que conforman las Otras Sociedades de Depósito (OSD). Este promedio se redondeará al veinteavo de punto porcentual más cercano".*[12]

Como puede observarse, y si se hace una correlación entre esta definición, el hecho de que la deuda pública es fundamentalmente interna y que las tasas en colones son superiores a las tasas en dólares, parece ser que el Gobierno Central está captando a tasas de interés muy altas en comparación con lo que los demás intermediarios financieros pagan. El Gobierno al captar influye sobre la misma TBP y si se tiene que las tasas de interés que paga el Gobierno ha estado hasta tres puntos porcentuales por encima de la TBP evidencia que los otros participantes en el mercado están pagando bastante menos que el rango de la TBP, lo cual hace suponer que en el mercado hay suficiente liquidez y quién asume el costo por su condición fiscal es el Gobierno, pagando por así decirlo sobreprecios por el dinero.

En relación con las proyecciones, el Ministerio de Hacienda proporciona[13] a esta asesoría una estimación de las expectativas de los resultados fiscales, donde se incorporan algunos ingresos no considerados en las estimaciones, incluidas en el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2019-2023. Ese nuevo cálculo está basado en la experiencia de recaudación de IVA de los últimos tres meses. Tómese en consideración que, a partir de la entrada en vigencia del IVA en julio del 2019, en dos meses se observaron incrementos en la recaudación del 48%, respecto a igual período de 2018. Ello ha conllevado a una mejora en las estimaciones de los resultados primarios, a partir de los cuales se ha reestimado la relación deuda a PIB. En el siguiente cuadro se muestran los supuestos.

---

11 https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://www.hacienda.go.cr/docs/5daa06d0b6419_TPP%20Septiembre%202019.xlsx

12 https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Documentos/DocumentosMetodologiasNotasTecnicas/Art%C3%ADculo%208%20del%20acta%20de%20la%20sesi%C3%B3n%205703-2015.pdf

13 Información suministrada vía correo electrónico el día 25-10-2019 por Melvin Quirós R., Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

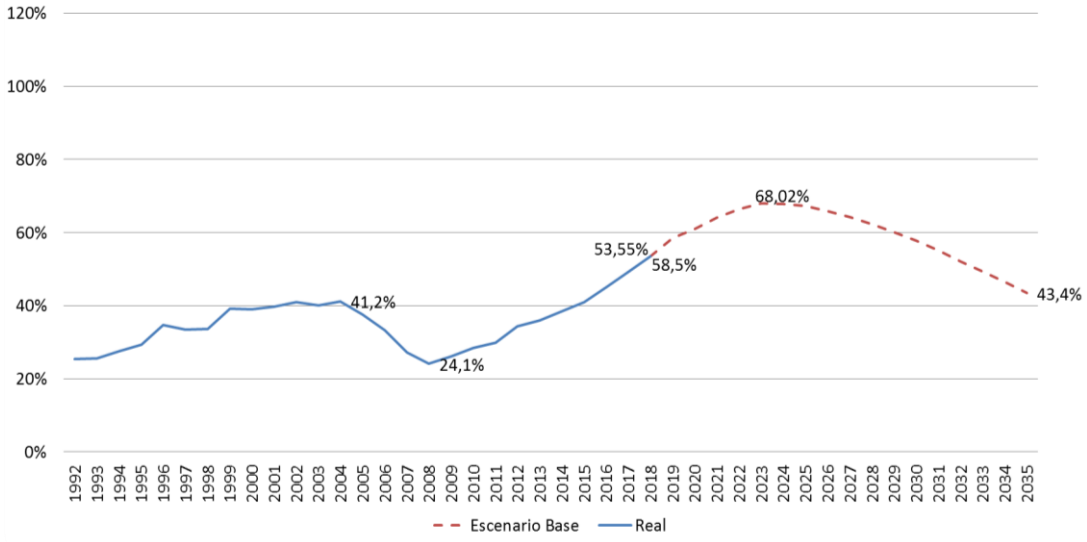
Cuadro 6
Supuestos con mejora en los ingresos
Escenario con base devengado
(porcentajes y millones)

AÑO	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Resultado primario % PIB (Devengado)	-0.63	-0.94	-0.35	0.06	0.58	0.92	1.51	1.81
PIB (millones de colones)	38,586,880	40,915,892	3,428,458	46,105,618	49,150,894	52,397,310	55,858,153	59,547,584
AÑO	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	**2035**
Resultado primario % PIB (Devengado)	2.00	2.31	2.67	2.92	3.07	2.95	3.09	3.23
PIB (millones de colones)	63,480,702	67,673,602	72,143,443	76,908,518	81,988,325	87,403,654	93,176,666	99,330,984

Supuestos: Emisión de eurobonos de $1500 millones en el 2019 y 2020 $1000 millones. Créditos de apoyo presupuestario 2019 $850 millones y 2020 $1240 millones. Disminución en las tasas de interés de la deuda interna de 200 puntos base.
Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

Basado en lo anterior, la estimación más reciente de la dinámica de la deuda, en un escenario base (con base en resultados primarios devengado), podría alcanzar en el año 2035 el 43.4% del PIB, indicador inferior al del Límite Natural de Deuda (LND) 50% a PIB, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico N°3
Gobierno Central
Evolución (Proyección) Deuda /PIB
Estimación 2035. Devengado



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público

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

3.2 Experiencias de Propuestas similares[14]

a) Ley de Contingencia Fiscal

Como antecedente de la propuesta contenida en este proyecto, se hace referencia a la Ley de Contingencia Fiscal Nº 8343 del 18 de diciembre del 2002, en cuyo artículo 8 se planteó la posibilidad de reducir la deuda pública mediante la venta de activos ociosos o subutilizados de todas las instituciones del Estado, esta norma estuvo vigente sólo durante el año 2003.

Específicamente la Ley de cita en su artículo 8 establecía lo siguiente:

> *"Venta de Activos. Autorícese a todos los entes y órganos de derecho público para que vendan todos los activos que correspondan a bienes inmuebles no afectados al dominio público, así como el equipo mobiliario sobre el cual proceda la compra directa de acuerdo con los parámetros de la Ley de Contratación Administrativa, que a criterio de la institución resulten ociosos, innecesarios o suntuarios, de acuerdo con el efectivo cumplimiento del fin público correspondiente.*
>
> *Dichos procedimientos no requerirán previa autorización legislativa, pero la aplicación de esos ingresos deberá únicamente realizarse al servicio de la deuda pública, lo cual deberá ser fiscalizado por la Contraloría General de la República".*

En términos generales, la regulación propuesta en la presente iniciativa, es similar, pero más detallada que la establecida mediante el artículo 8 de la ley Nº 8343. Las principales diferencias radican en: a) el carácter obligatorio que se establece en proyecto de ley (artículo 2) para las instituciones de la Administración Central y no así para el sector descentralizado, y b) el procedimiento que deberá utilizarse según la iniciativa propuesta para la liquidación de los bienes institucionales.

Cabe resaltar que, durante la vigencia de la Ley 8343 ninguna institución pública aprovechó ese período para deshacerse de los bienes ociosos o que no

[14] Informe Integrado al Expediente Nº 16.512 "Ley Especial para Reducir la Deuda Pública Mediante la Venta de Activos Ociosos o Subutilizados del Sector Público". Oficio St.232-2008 I Agosto, 2008

estuviesen necesitando. Lo anterior según datos que se desprenden de una consulta realizada por la Asamblea Legislativa al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República en el año 2005. Al respecto, se tiene que en el año de aplicación de esta normativa (2003) no se registraron movimientos de venta de bienes por parte de las instituciones de la Administración Central y de la Administración Descentralizada. Así, lo indican los oficios DGABCA –NP-515 del 23 de mayo del 2005 y oficio DFOE-156 del 21 de junio del 2005 del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República respectivamente, donde se señala que en aplicación del artículo 8 de la Ley Nº 8343 se determinó que no se observaron ventas de activos ni se incorporaron recursos originados en la liquidación de éstos.

Algunos de los aspectos que pudieron haber incidido en este pobre resultado de la Ley de Contingencia Fiscal son:

- La ausencia de claridad y formalidad en la propiedad de los bienes, especialmente para la Administración Central.
- Riesgo de deterioro en la posición patrimonial, dado que el producto de las ganancias no revertiría a la institución propietaria.
- Altos costos administrativos y legales que la institución no recuperará con la venta de los bienes.
- Afectación de recursos patrimoniales que ya están dispuestos por leyes especiales para el cumplimiento de los fines de la institución.
- Relatividad del término ocioso, pues puede tratarse de bienes que no estén en uso, siendo que la situación obedezca a factores coyunturales o relacionados con el giro de negocio de la entidad.

b) Proyecto de "Ley Especial para Reducir la Deuda Pública Mediante la Venta de Activos Ociosos o Subutilizados del Sector Público". expediente Nº 16.512

El proyecto de "*Ley Especial para Reducir la Deuda Pública Mediante la Venta de Activos Ociosos o Subutilizados del Sector Público*", Expediente Nº 16.512, contiene una propuesta similar a la del expediente bajo estudio.

Con ocasión del trámite de este proyecto, la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios realizó una serie de consultas a diversas instituciones públicas sobre la conveniencia y viabilidad del proyecto. Al respecto, se analizaron y agruparon las respuestas recibidas por esa comisión, a fin de aportar mayores elementos de análisis a los miembros de ese órgano legislativo. En el Anexo 1 presenta un detalle de las respuestas por institución, de lo cual se desprende que, 34 instituciones y entes respondieron a la consulta, 22 de las cuales apoyan el proyecto de ley, no obstante 12 instituciones manifiestan su oposición.

Varias son las razones que señalan las instituciones y entes consultados para objetar el proyecto, entre las principales, se citan las siguientes:

- La mayoría de instituciones autónomas, alegan razones de constitucionalidad, en virtud de que el patrimonio de esas instituciones está reservado a la satisfacción de un determinado cometido dentro de la autonomía conferida por la ley, por lo que devendría en inconstitucional, la sustracción de bienes del patrimonio que afecten el cumplimiento de sus fines.

- El procedimiento establecido para la liquidación de bienes es confuso y poco ágil para las instituciones de la Administración Centralizada. Asimismo, se indica que el proyecto no establece un procedimiento para la Administración Pública Descentralizada. No queda claro, si se crea una obligación de aplicar el procedimiento de liquidación de activos o es únicamente una autorización para las instituciones.

- La iniciativa no contempla parámetros para seleccionar los bienes que podrían ser vendidos o liquidados. Por lo que quedaría a discreción de cada institución o ente público definir los bienes que resulten ociosos o subutilizados para los efectos de la ley. Aunado a lo anterior, las instituciones deberán acreditar la no afectación del servicio público, así como los derechos de terceras personas sobre los mismos, por lo cual se presume que éstas no estarían interesadas en realizar el proceso de liquidación respectivo.

- Se indica que el tema de las finanzas pública es relevante para la estabilidad macroeconómica del país, sin embargo, consideran que el tema de la deuda interna debe ser abordado de manera integral, con iniciativas que garanticen una solución sostenible y no con propuesta aisladas como es el caso en estudio.

- De acuerdo con la CCSS el traslado de recursos producto de venta de bienes para otros fines significaría un desvío de fondos y menoscabo al Régimen de IVM. Tómese en cuenta que en el caso de la Gerencia de Pensiones, los bienes inmuebles inscritos a nombre de la CCSS y administrados por ésta, provienen de la ejecución de garantía hipotecaria o pago de obligaciones del Régimen de Pensiones, en caso de incumplimiento la Caja puede adjudicarse el bien y posteriormente venderlo, con lo cual los recursos que se obtengan formarán parte de las reservas del Seguro de IVM y no procedería su traslado al erario público para ser aplicados a la Deuda Pública.

- De acuerdo con el INS la iniciativa afecta la autonomía institucional, la realización de sus fines y el interés público. Tómese en cuenta que los bienes muebles e inmuebles que el INS se adjudica en procesos ejecutivos, se reciben como forma de pago de una deuda y son posteriormente vendidos para recuperar las sumas líquidas. De acuerdo con el artículo 1 del proyecto podría interpretarse que dichos bienes clasifican en las características que éste establece, por lo que su

liquidación según la iniciativa presentada afectaría directamente las finanzas del INS y sus objetivos como empresa.

c) Proyecto de ““Ley para Autorizar la Venta de Activos Subutilizados del Sector Público (Administración Central) para reducir la Deuda Pública””. Expediente Nº 20.692

Al igual que el anterior, este proyecto presenta un objetivo muy similar a la propuesta bajo estudio. En relación con esta iniciativa se obtuvieron los siguientes criterios institucionales:

Mediante nota enviada por Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de Seguros a esta asesoría[15] se informa que la normativa relacionada con bienes en desuso ya se encuentra regulada en el Manual de Disposiciones Administrativas título XIII y Manual de Reglamentos Administrativos títulos VI y XI, en el cual, entre otras cosas se establece la forma en que se disponen aquellos activos que sea preciso vender o que lleguen a la condición de activo en desuso los cuales deberán ser rematados, también se señala la forma en que se deben tramitar la donación de bienes muebles en desuso o mal estado. Finalmente se indica que desde el punto de vista funcional, la normativa vigente ha permitido dar un trato adecuado, oportuno y sostenible a los bienes, vehículos o mobiliario que ha cumplido su vida útil, además se señala que en este momento no se cuenta con bienes inmuebles, vehículos o mobiliario en general que puedan ser considerados en desuso, obsoletos o innecesarios para la institución.

Por su parte, mediante oficio del Instituto Costarricense de Electricidad[16] se indica que, en relación con el manejo y disposición de activos la institución cuenta con los siguientes instrumentos: a) Política para la administración de Bienes Inmuebles, b) Reglamento de la política para la administración de Bienes Inmuebles, c) Plan de Optimización de espacio físico institucional tomado por acuerdo del Consejo Directivo en Sesión No. 6003 del 07 de setiembre del 2012 y d) Procedimiento para determinar la condición de subutilización de los Bienes Inmuebles institucionales. Además, se señala que desde el año 2013 la Dirección de Bienes Inmuebles de la Institución, ha promovido la venta de bienes inmuebles mediante remate público, donde se ha logrado vender un total de 26 propiedades, lo cual ha permitido la captación de recursos económicos por un monto de ¢401 444 796,02 colones. Agrega la necesidad de tomar en cuenta que el ICE es una Institución Autónoma en cuanto al manejo de sus recursos.

3.3 Sobre la Presente Iniciativa

Como ya se apuntó con anterioridad, el proyecto de ley de aprobarse puede representar una duplicidad legal, por cuanto ya existe el marco jurídico para hacer vender o subastar los bienes del Estado que están en desuso. La dirección de dichos recursos al pago de la deuda pública debiera ser un elemento más de

[15] Oficio PE-00103-2018 de la Dirección Corporativa Jurídica del 26 abril del 2018

[16] O ficio 256-37-2018, del 16 de mayo, 2018

asignación de recursos en función de metas y objetivos de la política pública, que de un mandato legal.

El manejo de los activos y recursos públicos desde una perspectiva económica debe ser aquel que garantice alcanzar los objetivos planteados por el Estado en función del bienestar colectivo, el cual pasa por una sana administración financiera y por una claridad de generar riqueza nacional para distribuir dicha riqueza en términos solidarios, es decir de equidad.

En ese sentido, la iniciativa de ley, enfoca los ingresos producto de los activos subastados al pago de la deuda pública (al igual que otras leyes vigentes, como es el caso de la ley N°9371, "*Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos*" que en su artículo 5 dispone destinar a la amortización de la deuda los superávits no ejecutados), sin embargo es importante plantearse el supuesto sobre qué sucede si la deuda pública disminuye en el corto o mediano plazo a niveles muy bajos y se tienen ingresos que no pueden usarse en otros rubros que quizá en dicho momento sean de interés nacional porque representan desarrollo económico, lo cual obligaría a tramitar una reforma legal para poder hacer uso de dichos recursos.

Es necesario recordar que los recursos siempre son escasos y las necesidades ilimitadas, por ello el uso racional y eficiente de los recursos es lo que permite maximizarlos en la satisfacción de las necesidades, y sujetar la asignación de recursos a una ley con destino específico puede a la postre crear una camisa de fuerza para el uso eficiente de los ingresos públicos.

Elaborado por: mng
/*lsch// 11-11-2019
c. archivo//d//s//