1. Presentación 3
1.1. Situación Internacional 5
1.2. Marco Macroeconómico 7
1.3. Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 8
1.4. Gestión para Resultados en el Desarrollo (Presupuesto por Resultados) 10
1.5. Vinculación Plan-Presupuesto 11
2. Ingresos Estimados 15
2.1. Aspectos metodológicos 16
2.2. Ingresos Corrientes 18
2.2.1. IVA y cambios en Renta 18
2.2.2. Ingresos Tributarios 21
2.2.2.1. Impuesto a los Ingresos y Utilidades 24
2.2.2.2. Impuesto sobre el Valor Agregado 26
2.2.2.3. Impuesto Único a los Combustibles 28
2.2.2.4. Impuesto Selectivo de Consumo 30
2.2.2.5. Impuesto a la Propiedad de Vehículos 31
2.2.3. Contribuciones Sociales 32
2.2.4. Ingresos no Tributarios 33
2.2.5. Transferencias Corrientes 34
2.2.6. Gasto Tributario 35
2.3. Ingresos de Capital 38
2.4. Financiamiento 38
3. Presupuesto de Egresos 38
3.1. Empleo Público, Regla Fiscal y Presupuesto por Resultados 39
3.2. Impacto de la deuda y de los regímenes de pensiones 43
3.3. Clasificación económica 46
3.3.1. Gasto corriente 47
3.3.2. Gasto de Capital 50
3.3.3. Transacciones financieras 52
3.3.4. Sumas sin asignación 52

3.4. Rigidez del presupuesto 53
3.5. Resultado Primario y Financiero 2020 54
3.6. Clasificación funcional 55
3.7. Otros elementos a considerar en el presupuesto 2020 56
3.7.1. Pago del IVA por primera vez 56
3.7.2. Otras asignaciones de gasto 56
4. Deuda Pública 61
4.1. Política y estrategia de endeudamiento público 62
4.1.1. Política de Endeudamiento Público 62
4.1.2. Estrategia de deuda de mediano y largo plazo 62
4.2. Deuda del Sector Público no Financiero y Banco Central 63
4.3. Calificación riesgo país 65
4.4. Estimaciones del Servicio de la deuda del Gobierno Central 66
4.4.1. Necesidades de Financiamiento 66
4.4.2. Liquidez 67
4.4.3. Estrategia de corto plazo 68
4.4.4. Saldo de la Deuda y composición del portafolio 70
4.4.5. Tasas implícitas 72
4.4.6. Resultados de las estimaciones del Servicio de la Deuda 73
4.4.6.1. Servicio de la Deuda Interna 76
4.4.6.1.1. Amortización 76
4.4.6.1.2. Intereses 78
4.4.6.1.3. Comisiones 78
4.4.6.2. Servicios de la Deuda Externa 79
4.4.6.2.1. Amortización 79
4.4.6.2.2. Intereses 79
4.4.6.2.3. Comisiones y otros gastos sobre títulos valores del sector externo 80
4.4.6.2.4. Comisiones y otros gastos sobre préstamos del sector externo 80
4.5. Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno Central 81

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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 2020, 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 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), N°8131, y sus reformas.

1. Presentación

El proyecto de Presupuesto Ordinario para el Ejercicio Económico de 2020 consolida el esfuerzo de todos los actores políticos y civiles que apoyaron la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, quienes pueden ver como resultado un presupuesto con un crecimiento de los ingresos tributarios y un decrecimiento del gasto público respecto al presupuesto nacional vigente.

Después de aproximadamente dos décadas sin lograr aprobar una reforma fiscal, el 03 de diciembre del 2018 se aprobó en segundo debate la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas. Esta ley no implica un cambio menor en nuestro ordenamiento, al contrario, permite al sistema tributario del país modernizarse convirtiendo el Impuesto General de Ventas (IGV) en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la vez que amplía la base tributaria al incluir los servicios, mejorando la trazabilidad y con ello fortaleciendo el combate contra la evasión fiscal. Asimismo, la reforma hace más progresivo el sistema, aumentando la tasa de renta para los contribuyentes con más ingresos y depurando la canasta básica para que sea consistente con el consumo de los grupos con menores recursos. Por la arista del gasto público, la reforma provee al Estado de herramientas legales para la contención del gasto, como lo son la regla fiscal (para el Sector Público No Financiero -SPNF-) y los cambios en materia de empleo público de aplicación general (para todo el Sector Público). Estas herramientas son complementarias y permiten imprimirle a este presupuesto el valor de la responsabilidad fiscal, sin el cual, no importaría cuanto crezcan los ingresos del estado, no podríamos garantizar la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

La responsabilidad fiscal (regla fiscal) es un deber de todas las instituciones del SPNF, en especial aquellas que dependen de los fondos del Gobierno Central o que por su naturaleza se pueden convertir en un pasivo contingente para las finanzas públicas. La Ley de fortalecimiento es un gran paso en la dirección correcta hacia un Estado cuyas finanzas no sean un riesgo para la estabilidad económica del país. Sin embargo, es imperativo continuar la ruta hacia la consolidación fiscal, y se debe evitar retroceder en lo avanzado en materia de eliminación de destinos específicos y exenciones, así como en la creación de nuevas instituciones, fondos o gastos tributarios, en especial cuando no indican una nueva fuente de recursos para su sostenibilidad. Es

preocupante que desde el inicio de este gobierno se le hayan consultado al Ministerio de Hacienda 39 proyectos de ley con alguna de estas características.

La sanidad de las finanzas públicas no son un objetivo en sí mismo, son el medio para que el Gobierno pueda contribuir a la estabilidad, al crecimiento y a la equidad social. En materia fiscal vamos por la vía correcta de la responsabilidad, pero todavía falta camino que recorrer. Este Presupuesto Nacional, podemos confirmar es un paso en esa dirección.

Y en esta ruta de consolidación, otros retos que tiene la administración son la ejecución de una serie de proyectos como:

- La incorporación de los Órganos Desconcentrados al Presupuesto Nacional en cumplimiento de la Ley 9524 "Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central".
- La formulación del Presupuesto Nacional con una orientación hacia Presupuesto por Resultados, el cual es un compromiso con la Contraloría General de la República y con la OCDE.
- La modernización de los sistemas tecnológicos de la administración tributaria y financiera, entre ellos las plataformas relacionadas con la inspección no intrusiva de las mercancías que pasan por las fronteras del país, la construcción de un modelo de riesgos tributarios-aduaneros utilizando herramientas predictivas y aquellas plataformas relacionadas con los proyectos contenidos en los dos primeros puntos.
- La implementación del Consejo Fiscal (decreto 41.937-H)—el cual está firmado y pronto a publicar— cuyo objetivo es revisar los parámetros macro fiscales del presupuesto y del marco fiscal de mediano plazo, y monitorear el cumplimiento de la regla fiscal.
- La ejecución de la Política de Endeudamiento (decreto 41.935-H) —la cual está firmada y pronto a publicar— que busca ayudar a los responsables políticos a optimizar el uso del endeudamiento público y considerar reformas para fortalecer la calidad de la gestión de la deuda pública y reducir la vulnerabilidad del país ante las crisis internas y externas.

Así como estas iniciativas, hay otros proyectos de ley que requieren el compromiso y esfuerzo de la Asamblea Legislativa para su aprobación, los cuales tendrían un impacto positivo sobre las finanzas públicas, permitiendo una mejor gestión de la deuda pública, un mejor control del gasto tributario, el fortalecimiento de la regla fiscal y la consolidación de un modelo de empleo público más justo y sostenible, como son:

- Proyecto de ley N° 19.531 "Ley de Regímenes de Exenciones y No Sujeciones del Pago de Tributos, su Otorgamiento y Control sobre su Uso y Destino."
- Proyecto de ley N° 21.449 "Aprobación del Contrato de Préstamo para Financiar el Programa de Apoyo Para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Suscrito entre la República de Costa Rica y la Corporación Andina de Fomento"

- Proyecto de ley N° 21.535 “Aprobación del Contrato de Préstamo para Financiar el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal Suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo.”
- Proyecto de ley N° 20.179 “Reforma de los Artículos 176 y 184, Adición de un Transitorio a la Constitución Política, para la Estabilidad Económica y Presupuestaria.”
- Proyecto de ley N° 21.336 “Ley Marco de Empleo Público.”

Aunado a estos proyectos, el gobierno presentará un nuevo proyecto de Eurobonos y un proyecto de reforma de la Ley 8131 “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”. El primero para continuar con las mejoras en la composición de la deuda pública, alargando los plazos de colocación y bajando las tasas en comparación con las potenciales ofertas del mercado interno, lo cual repercute en la baja en la tasa de interés del mercado doméstico, beneficiando la economía doméstica al disminuir los costos de financiamiento para el estado, las empresas y las familias. El segundo proyecto tiene por objetivo actualizar, fortalecer y hacer más eficientes los diferentes procedimientos que conciernen a la Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.

En síntesis, el presente proyecto consolida cambios importantes que introdujo la Ley 9635:

- Nuevos ingresos tributarios, tanto por el lado del IVA como de Renta
- La aplicación de una regla fiscal que limita el crecimiento del gasto corriente al 4,67% del presupuesto formulado en el período anterior, que debe soportar un aumento importante de intereses como producto del aumento en la deuda pública y el aumento del 16,5% en la contribución estatal a la CCSS, al pasar de un 1,24% a un 1,41%
- Las reformas provenientes del capítulo de remuneraciones, cuyo efecto más relevante es la nominalización de pluses salariales que durante décadas gestaron un crecimiento exponencial de las remuneraciones e incrementaron la inequidad salarial
- La aplicación de límites a las transferencias corrientes en función de la capacidad financiera del gobierno, o bien su conversión a transferencias de capital como en el caso del FEES
- La inclusión del IVA a las compras de bienes y servicios del sector público.

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 2020.

1.1. Situación Internacional

Costa Rica, al ser una economía abierta e inmersa en un mundo globalizado, no es inmune al contexto internacional y se ve impactada por el desempeño de sus socios comerciales.

Las disputas comerciales han provocado que Estados Unidos incrementara aún más los aranceles sobre ciertas importaciones chinas y China elevara los aranceles de un grupo de importaciones de Estados Unidos. Asimismo, las cadenas mundiales de suministro de tecnología se han visto amenazadas por la posibilidad de que Estados Unidos imponga sanciones. Adicionalmente, persiste la incertidumbre relacionada con el Brexit y las crecientes tensiones geopolíticas, lo que ha alterado los precios de la energía. Bajo este escenario, las estimaciones apuntan a una actividad mundial más débil de lo originalmente previsto.

Organismos financieros internacionales, bancos centrales y firmas especializadas han ajustado sus proyecciones del crecimiento mundial a la baja. El crecimiento económico mundial se ve amenazado por afectaciones al comercio internacional y suministro tecnológico, modificaciones en la actitud frente al riesgo, presiones deflacionarias, cambio climático, riesgos políticos y conflictos[1].

El Fondo Monetario Internacional (FMI) indicó que persiste el lento crecimiento mundial, proyectando que alcance para 2019 un 3,2% y repunte a 3,5% en el 2020. El crecimiento de las economías avanzadas sería 1,9% para 2019 y caerá a 1,7% para 2020. Se estima que Estados Unidos crecerá 2,6% para 2019, pero se contraerá a 1,9% en el 2020 producto del repliegue del estímulo fiscal. Por su parte, se prevé que la Zona Euro crecerá 1,3% y 1,6%, en 2019 y 2020, respectivamente. Para el Reino Unido se proyecta un crecimiento de 1,3% y 1,4% en 2019 y 2020, respectivamente (esto supone un Brexit ordenado y una transición gradual hacia el nuevo régimen).

Mientras que para las economías de mercados emergentes y en desarrollo se proyecta que el crecimiento alcance 4,1% y 4,7% en 2019 y 2020, respectivamente. En el caso de China se prevé que crezca 6,2% en 2019 y 6,0% en 2020[2]. En tanto se espera que India crezca a un 7,0% y 7,2% en el 2019 y 2020, respectivamente. Las economías emergentes de Europa crecerían a 1,0% en 2019 y a 2,3% en 2020; lo anterior refleja en su mayoría las perspectivas de crecimiento para Turquía, el cual se espera enfrente desaceleración en su crecimiento. En el caso de América Latina se espera crezca a un ritmo de 0,6% en el 2019 y repunte a 2,3% en el 2020.

Predominan en las proyecciones los riesgos a la baja, por lo que se hace necesario estar atentos a la escalada de tensiones comerciales y el impacto en los mercados financieros. La evolución de las conversaciones entre China y Estado Unidos, y la gestión del Brexit se vislumbran como factores que continuaran impactando la confianza de las empresas y la evolución de la inversión, a esto se agrega el eventual contagio en los mercados financieros de la situación de Argentina.

[1] FMI. (2019). Perspectivas de la economía mundial. Actualización de las proyecciones centrales.
[2] De acuerdo al FMI, los efectos del aumento de aranceles y el debilitamiento de la demanda externa aumentaron la presión sobre la economía.

No menos importante en este contexto, la situación de Nicaragua cuyo conflicto político y social ha tenido un efecto desfavorable en las exportaciones locales, así como un incremento en el fenómeno migratorio.

1.2. Marco Macroeconómico

El Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2020 considera los supuestos macroeconómicos establecidos en la revisión del programa macroeconómico 2019-2020, publicado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) en julio del 2019, el cual proyecta un crecimiento de 2,2% para 2019 y 2,6% para 2020, mostrando un ajuste a la baja con respecto a las proyecciones publicadas en enero del presente año (3,2% y 3,0% respectivamente).

Esta situación se asocia, de acuerdo al BCCR, con una peor trayectoria de la economía internacional, la prevalencia de incertidumbre y pesimismo entre consumidores y empresarios, cuyos efectos se ven reflejados en el consumo y la inversión[3]; así mismo, la menor ejecución de obra pública influyó en la reducción de la expectativa de crecimiento.

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.

El BCCR prevé que el crecimiento en el bienio 2019-2020 sea liderado por los servicios de educación y salud[4] y por actividades profesionales de apoyo a empresas, como consecuencia de una mayor demanda externa por este servicio. En el cuadro 1.1 se muestran las proyecciones de las principales variables económicas:

Cuadro 1.1.Proyecciones Macroeconómicas 2019-2020

Variable	2018	2019	2020
PIB nominal (millones de colones)	34.693.417,7	36.429.780,1	38.586.879,6
Crecimiento nominal PIB	5,1%	5,0%	5,9%
PIB real (variación anual)	2,6%	2,2%	2,6%
Inflación	2,0%	3,0% (± 1 p.p.)	
Balanza de pagos (% PIB)			
Cuenta corriente	-3,1%	-2,4%	-2,5%
Cuenta financiera	-3,7%	-5,3%	-1,4%
Saldo RIN	12,5%	15,2%	13,6%

Fuente: Banco Central de Costa Rica

En adición a lo anterior, se debe considerar riesgos tanto externos como internos que podrían afectar estas proyecciones. Por el lado de los riesgos externos se pueden mencionar un crecimiento mundial menor al esperado, choques en los precios de las materias primas y un mayor impacto de la situación social y política de

[3] Si bien la aprobación de la Ley 9635 redujo la incertidumbre en relación con la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, la confianza por parte de los consumidores y empresarios sigue siendo baja.
[4] Asociado a un efecto rebote como consecuencia de la huelga de empleados públicos que se llevó a cabo el año anterior.

Nicaragua. Mientras que entre los riesgos internos es necesario contemplar la permanencia de tensiones sociales que pueden desembocar en huelgas de gran duración o impacto, un deterioro de la confianza de los consumidores y empresarios, afectaciones climáticas que generen choques de oferta, y una menor ejecución de la inversión pública.

1.3. Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, publicada en el diario la Gaceta el 04 de diciembre del 2018, inicia su proceso legislativo el 09 de noviembre de 2017, siendo asignado a la comisión de hacendarios y posteriormente a la Comisión Especial 20730. Con el cambio de gobierno, se presentan dos textos sustitutivos, de los cuales, tras un arduo debate nacional, que involucró a diferentes actores políticos, empresariales, sindicales, académicos y de la sociedad civil, se aprueba el segundo. La aprobación de este texto vía moción 137 en su segundo y último día, inició el movimiento de huelga más prolongado de la historia reciente del país, el cual duró 93 días. Este texto, que sería la base de la ley aprobada contenía los siguientes puntos principales:

- Ley del Impuesto al Valor Agregado: transformación del Impuesto General de Ventas (IGV) en el Impuesto de Valor Agregado (IVA) tasando servicios que por largo tiempo estuvieron exentos.
- Reforma a la Ley de Impuesto a los Ingresos y Utilidades: creación de la renta global en los ingresos financieros y de dos tramos superiores en la tarifa del impuesto sobre las rentas percibidas por el trabajo, jubilación, pensión o por servicios personales.
- Modificación a la Ley de Salarios de la Administración Públicas: el articulado de este título del proyecto de ley se fortalece en el texto sustitutivo tras la inclusión de las medidas de contención del gasto anunciadas por el Ministerio de Hacienda vía directrices y decretos en mayo de 2018.
- Responsabilidad Fiscal de la República: este título ofrece herramientas legales al gobierno para la contención del gasto público, con el fin de velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y evitar el crecimiento excesivo de la deuda.
- Amnistía tributaria: Permite la recuperación pronta y efectiva de recursos adeudados al fisco que de lo contrario continuaría en procesos administrativos y posteriormente judiciales. Recursos sumamente necesarios en la coyuntura de flujo de caja que tenía el gobierno en ese momento.

En la discusión final de este texto el proyecto de ley fue despojado de parte de su efectividad en términos recaudatorios (0,13 puntos del PIB), esto debido a la inclusión de una serie de exenciones y tarifas diferenciadas en el IVA. También, se debilitó en el proceso la norma de subcapitalización, una medida de control fiscal. Posterior a la discusión y aprobación de mociones que definieron estos cambios, se aprueba el proyecto de ley en primer debate el 05 de octubre de 2018 y se envía a la Sala Constitucional para su trámite de consulta. Sería hasta el 23 de noviembre que la Sala resolvió por unanimidad que no existían vicios de constitucionalidad en el expediente, y que se podía proseguir con el segundo y último debate. Fue así como, después de dos proyectos

de reformas tributarias declarados con vicios de inconstitucionalidad y 15 años de espera, el país logra tener una reforma fiscal que le permita fortalecer sus finanzas públicas.

La aprobación final de la Ley de Fortalecimiento fue crucial para cambiar la dirección de las finanzas del Gobierno Central, y en particular ha contribuido a la estabilidad en el año 2019, al devolver la confianza en el mercado de bonos del Gobierno que se traduce en una reducción en su costo de aproximadamente 300 puntos base tanto en colones como en dólares, así como la reducción del riesgo de refinanciamiento con un exitoso programa de canjes y plazos más largos de colocación de los títulos.

El reto del año 2018 fue aprobar la reforma, el del año 2019 implementarla. En los primeros seis meses del año el gobierno elaboró, consultó y publicó los reglamentos de los diferentes títulos de la Ley 9635, a la fecha se suman los siguientes:

- **Decreto Ejecutivo N°41564 del 11/02/2019:** Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público.
    - Decreto Ejecutivo N°41729 del 20/05/2019: Reforma Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público
    - Decreto Ejecutivo N°41807 del 23/07/2019: Reforma Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público
    - Decreto Ejecutivo N°41904 del 09/08/2019: Reforma Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público
- **Decreto Ejecutivo N°41641 del 09/04/2019:** Reglamento al título IV de la ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República.
- **Decreto Ejecutivo N°41779 del 07/06/2019:** Reglamento de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado.
- **Decreto Ejecutivo N°41770 del 07/06/2019:** Reglamento Ley N° 9655 del 4/02/2019"Reforma inciso J) de artículo 118, Ley N° 181, Código de Educación, interpretación auténtica de transitorio XXVIII y Derogación de inciso R) de artículo 57, del título III capítulo VIII ley N° 9635.

Es de resaltar que el Presupuesto sigue soportando los efectos del alto nivel de deuda que se acumuló durante la última década y que requerirá del compromiso de todos para que en el futuro el Presupuesto se dedique a mejorar el bienestar de los ciudadanos. Si bien todavía estamos lejos de esa meta, el proceso de implementación de la Ley 9635 continúa y este Presupuesto Nacional 2020 es una prueba fehaciente del compromiso del gobierno con su cumplimiento y con la ruta de la estabilidad fiscal para el desarrollo.

1.4. Gestión para Resultados en el Desarrollo (Presupuesto por 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.

Para poner en marcha este modelo y trabajar en la implementación del presupuesto por resultados, se diseñó un plan piloto para iniciar 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).

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 la empresa argentina de consultores SIDEPRO S.A.

Para continuar avanzado en la implementación del presupuesto por resultados en el marco de la GpRD, el equipo técnico del MH (Dirección General de Presupuesto Nacional -DGPN- y Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria -STAP-) y del Mideplan definieron los productos entregables por parte de la consultoría, que son:

- ✓ Revisión y ajustes a la metodología de estructuras programáticas.
- ✓ Realización de metodología de indicadores de producción pública.
- ✓ Realización de metodología de Seguimiento y Evaluación.
- ✓ Acompañamiento técnico en el proceso.

Dado lo anterior, la empresa consultora acompañó (al MH, al Mideplan y a las cuatro entidades del piloto mencionado) técnicamente en la implementación de las dos primeras metodologías, para lo cual se realizaron diversos talleres en los que, por parte de las entidades piloto, participó personal de mandos superiores, aéreas financieras, planificación, entre otras.

Como primer ejercicio se explicó y repasó el contenido de la *¨Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto de Costa Rica en el marco de la gestión para resultados¨*, con el fin que revisaran los procesos productivos con los que cuenta la entidad, para poder identificar con claridad los productos finales y con esto los programas, subprogramas y actividades, para así definir la estructura programática adecuada, que refleje los bienes y servicios finales que entregan a la población

y por ende mejorar el proceso de rendición de cuentas. Una vez finalizado este punto se continuó con varias sesiones de trabajo para la elaboración de indicadores de gestión para los programas y subprogramas.

Como resultado de lo anterior, se visualizan mejoras sustanciales en las estructuras programáticas del Proyecto de Presupuesto de 2020 en el MSP y MJP, permitiendo de esta forma un avance significativo en el proceso de implementación del presupuesto por resultados en el marco de GpRD.

Es necesario destacar que el presupuestar por resultados conlleva cambios sustantivos en varios extremos inherentes al quehacer institucional, siendo uno de estos el de la normativa legal, teniendo claro que las variantes legales requerirán del accionar del Legislador Ordinario y consecuentemente del trámite de aprobación de la ley ordinaria.

Pese a lo anterior, para coadyuvar en la implementación de este proceso y en relación con las entidades que integran el plan piloto, mismas que con los cambios realizados en la estructura programática generaron una mayor cantidad de programas presupuestarios, 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 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 2020 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 del plan piloto, con el fin de agilizar el accionar de estas dos entidades.

Por otro lado, es importante destacar que este proceso se continuará con la revisión de las estructuras del MH, del Mideplan y del Ministerio de Educación Pública (MEP), con miras del presupuesto del 2021 y posteriormente según las experiencias obtenidas en ambos pilotos, se incorporarán gradualmente el resto de entidades. 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.

A continuación, se presenta el apartado sobre la vinculación del plan presupuesto y las acciones realizadas por el MH y el Mideplan en este tema.

1.5. Vinculación Plan-Presupuesto

El artículo 4 de la Ley 8131 establece que *"Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente…".*

Ante lo indicado, el MH y el Mideplan elaboraron los lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Publico en Costa Rica 2020, para establecer la vinculación entre el Proyecto de Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas 2019-2022 (PNDIP). Adicionalmente, el MH diseña los Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República que sirven como marco orientador a las entidades en el proceso de formulación presupuestaria.

Cabe destacar que ambos ministerios (MH-Mideplan) realizan varias acciones de coordinación con el objetivo de obtener una adecuada articulación entre la planificación y el presupuesto, lo anterior, con el fin de contribuir a una adecuada asignación de recursos, especialmente en la coyuntura que atraviesa el país donde estos son escasos.

En concordancia con lo expuesto y tomando como base el PNDIP 2019-2022, se estableció la vinculación con dicho plan mediante la identificación a nivel institucional de los objetivos de las intervenciones estratégicas del PNDIP, para lo cual se adjunta una matriz que resume la vinculación que se da con el Proyecto de Presupuesto de 2020. No obstante, no se incluye en esta matriz lo relacionado con el MEP, debido a que no se dispuso de forma oportuna con la información clara por parte de esta entidad que permitiera dar certeza de la asociación entre los recursos asignados y los compromisos adquiridos dentro del plan. Dicha matriz está compuesta por seis columnas con información sobre lo siguiente:

- **Áreas Estratégicas de Articulación:** son el espacio donde converge el trabajo interinstitucional e intersectorial. Fueron conformadas por sectores e instituciones que de manera integral atenderán los desafíos propios de cada una de ellas.
- **Sector:** incluye los diferentes sectores definidos en el PNDIP y establecidos en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo 41187-MP-PLAN y sus reformas).
- **Intervención Estratégica:** Son las acciones orientadas a resolver problemas públicos que han sido considerados de importancia prioritaria por su impacto en el ámbito nacional y regional, mediante las cuales se generan como mínimo productos (bienes o servicios).
- **Objetivo:** evidencian el cambio esperado por la ejecución de la intervención estratégica.
- **Ministerio:** corresponde a la entidad responsable de realizar los compromisos establecidos.
- **Monto estimado por institución**: recursos aproximados en el Proyecto de Presupuesto de 2020 que se destinaran para alcanzar dichos objetivos.

En el Anexo 1 se encuentra el detalle de la Matriz de Vinculación y Financiamiento Plan Presupuesto 2020.

Seguidamente se mencionan algunos de los temas que se atenderán con los recursos incluidos en este proyecto de ley:

Ministerio de Seguridad Pública

- ¢1.647,4 millones para la construcción, remodelación y continuación de las siguientes obras:
  - ✓ II etapa Complejo Policial Antidrogas Alajuela.
  - ✓ I etapa Complejo Policial Antidrogas Puntarenas.
  - ✓ Tanque séptico en el Complejo Policial de Limón.
  - ✓ I etapa construcción del Sub departamento de Peñas Blancas.
  - ✓ Remodelación de hangares de Limón, Guápiles y Corredores.
- ¢2.256,3 millones para la compra de equipamiento móvil (unidad móvil de salud, ambulancia, grúas plataforma, entre otros).

Ministerio de Obras Públicas y Transportes

- ¢179.296,3 millones al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) correspondientes de la Ley 7798 y 8114, con el fin de atender proyectos para la conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red vial nacional.
- Se adicionan ¢107.863,9 millones producto del ingreso del impuesto único a los combustibles (Ley 8114) a las municipalidades del país, que servirán para la atención de la red vial cantonal conforme a lo establecido en el plan vial de conservación de cada municipalidad.
- ¢1.987,9 millones para el mejoramiento de la Ruta Nacional Nº 239 (Puriscal).
- ¢1.106,3 millones para el mejoramiento de la Ruta Nacional Nº 906 (La Leche).
- ¢2.146,0 millones para la conservación de la red vial nacional en lastre mediante obras de mantenimiento vial a través de las direcciones regionales.
- ¢968,1 millones para el mejoramiento de la Ruta Nacional N° 612 (Coto Brus).

Ministerio de Salud

- ¢205.753,1 millones en transferencias a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para cubrir el seguro de salud de diferentes poblaciones, tales como: trabajadores independientes, asegurados voluntarios, convenios especiales, entre otras. Se incluye el financiamiento de los exámenes de ADN para cumplir con la Ley de Paternidad Responsable, y los procedimientos de fecundación IN VITRO.
- ¢545,0 millones para realizar actividades recreativas que fomenten los espacios libres de humo de tabaco, las cuales se realizaran por medio del proyecto domingos familiares en distintas zonas del país como Limón, Heredia, Hojancha, entre otras.
- ¢1.291,8 millones para realizar distintos proyectos de concientización sobre los efectos negativos del consumo de productos que contienen tabaco, como por ejemplo el desarrollo de una sala en el museo de los niños para la prevención del consumo de estos productos en esta población.

- ¢193,1 millones para financiar proyectos tales como el observatorio de enfermedades crónicas no transmisibles.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

- ¢85.378,4 millones, a la CCSS para financiar el déficit de las pensiones del régimen no contributivo y las pensiones de los adultos mayores en situación de pobreza (contando al mes de julio del 2019 con 124.283 pensionados y proyectando incrementar en 5.000 nuevos beneficiarios para 2020; con una meta de 129.633 beneficiarios).
- ¢13.089,8 millones para los programas de becas del programa EMPLÉATE (dirigido a jóvenes entre los 17 y 24 años de edad que no cuentan con trabajo ni estudios y mediante estas becas pueden financiar su formación profesional en aras de conseguir un trabajo y mejorar su situación actual), también considera el pago del auxilio temporal a trabajadores desocupados del Programa Nacional del Empleo (PRONAE).
- ¢1.494,9 millones, para financiar las obras de infraestructura para las zonas indígenas del país.

Ministerio de Justicia y Paz

- Transferencia a la CCSS por ¢10.393,4 millones para la atención de la salud de las personas privadas de libertad.
- ¢630,0 millones para la construcción de un edificio para albergar a los funcionarios de la Procuraduría General de la República.
- ¢666,0 millones para el programa Construyendo oportunidades (incentivo económico a la población privada de libertad que efectúa labores misceláneas en los centros de reclusión).

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

- Se incluyen recursos por ¢10.000,0 millones, provenientes del bono colectivo para financiar diferentes programas o proyectos en diferentes comunidades, tales como:
  - ✓ ¢2.000,0 millones, fase II, obras de mejoramiento La Carpio, (aproximadamente 5.000 familias de La Carpio en la Uruca, San José.
  - ✓ ¢2.000,0 millones, obras del Parque subregional de Los Diques, (aproximadamente 966 familias, de Los Diques, Cartago).
  - ✓ ¢1.200,0 millones, proyecto de construcción de espacio público recreativo en Santa Rita de Alajuela, (aproximadamente 1.100 familias, en Santa Rita de Alajuela).

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

- ¢45,0 millones para realizar una encuesta para el análisis y publicación de los Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación. Colocando a nuestro país como uno de los países con datos de los más actualizados, lo que representa un punto a favor como país que desea formar parte de la OCDE.
- ¢75,5 millones para fortalecer áreas como Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemática (STEM por sus siglas en inglés), realizar talleres para robustecer las ferias de ciencia y tecnología, talleres regionales, premios en ciencia y tecnología, festivales de ciencia y tecnología, fortalecimiento de los procesos de olimpiadas.
- ¢50,0 millones para financiar la encuesta de acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones que permite analizar las brechas digitales existentes por género, edad, nivel educativo, zona y región, entre otros aspectos.

Ministerio de Ambiente y Energía

- Transferencia al Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO) por ¢14.878,0 millones, para el pago de servicios ambientales, en atención a lo establecido en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (8114). Adicionalmente, se incluye una transferencia al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) por ¢1.000,0 millones para el pago de tierras en áreas silvestres protegidas.
- ¢335,0 millones para la asistencia técnica y fortalecimiento institucional para la implementación de un monitoreo y evaluación de aguas subterráneas y un sistema de información para la gestión integrada de los recursos hídricos.
- ¢146,5 millones para el Proyecto de Saneamiento Ambiental y de Construcción de Alcantarillado Sanitario, en la Provincia de Heredia y Urbanización 11 de abril en Alajuelita.

2. Ingresos Estimados

La Contraloría General de la República, 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 oficio DFOE-SAF-0436 de fecha 20 de agosto del 2019, los ingresos estimados para el Proyecto de presupuesto ordinario del 2020.

En el proceso de estimación de los ingresos del 2020 se ajustaron los ingresos del 2019, considerando la desaceleración en la recaudación y la actualización de los supuestos macroeconómicos que elabora el BCCR, así como los efectos esperados por la Reforma fiscal y los correspondientes a la Amnistía Tributaria, para una

reestimación de los ingresos de **¢5.254.485.007.582,29** y un monto certificado de ingresos para 2020 de **¢5.464.793.642.986,00**; según el detalle que se muestra a continuación:

Cuadro 2.1. Ingresos Presupuesto Nacional 2020
(en millones de colones)

Concepto	Liquidación	2019		Proyecto	Participación	Variación
	2018	Presupuesto	Revisión [a]	2020	2020	2020/rev 2019
INGRESOS TOTALES	**4.956.655,5**	**5.140.076,0**	**5.254.485,0**	**5.464.793,6**	**100,0%**	**4,0%**
INGRESOS CORRIENTES	**4.925.246,3**	**5.087.023,5**	**5.224.432,5**	**5.458.185,2**	**99,9%**	**4,5%**
Ingresos tributarios	4.567.131,6	4.733.391,0	4.853.101,7	5.090.369,1	93,1%	4,9%
Contribuciones Sociales	85.406,5	74.000,0	75.600,0	77.870,0	1,4%	3,0%
Ingresos No Tributarios	64.904,3	61.182,0	75.435,0	64.093,3	1,2%	-15,0%
Transferencias Corrientes	207.803,8	218.450,5	220.295,8	225.852,8	4,1%	2,5%
INGRESOS DE CAPITAL	**31.409,2**	**53.052,5**	**30.052,5**	**6.608,5**	**0,1%**	**-78,0%**

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 2020 presentan una tasa de crecimiento de 4,0% con respecto a la reestimación de los ingresos del año 2019 (7,29% respecto al presupuesto inicial). Al respecto, se debe señalar que, de la totalidad del monto de ingresos para el ejercicio económico de 2020, 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.)

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.
6. Tasas o tarifas impositivas.
7. Metodología de Cálculo del Ingreso: estacionalidad, tendencia, regresión lineal y utilización de software econométricos (EViews, 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 2019 y 2020 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 EViews, a través de los cuales se generaron distintas proyecciones.

Asimismo, se utilizaron técnicas de proyección basadas en series de tiempo, como son los modelos Autoregresivos 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.

Es importante señalar que la Reforma Fiscal introduce cambios en la legislación tributaria al reformar la Ley 6826, Ley General de Impuesto de Ventas, y la Ley 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, mediante los Títulos I y II de la Ley 9635, respectivamente. En el caso de la Ley 6826 la reforma es integral, y por adopción de un nuevo concepto del tributo pasa a denominarse Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, introduciendo reformas entre las que se destaca la inclusión de los servicios que amplían la base tributaria (anteriormente sólo se gravaban los bienes); por otro lado, se modifican los productos que integran la canasta tributaria. En cuanto a las modificaciones de la Ley 7092, destaca la inclusión de dos nuevos tramos salariales y el gravamen de las rentas y las ganancias de capital, entre otras. 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.

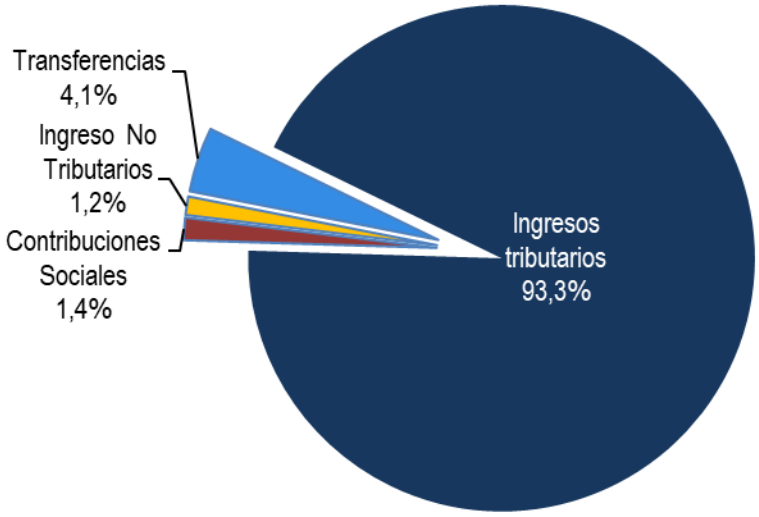
En lo que respecta a la proyección del ingreso por el **impuesto a la propiedad de vehículos**, ésta se obtuvo a partir de la evaluación de información que, entre otros aspectos, incluyó la revisión del comportamiento histórico de las flotas vehiculares y los montos puestos a cobro que suministró la Dirección de Valoraciones Administrativas y Tributarias del Ministerio de Hacienda. Se analizaron las tendencias históricas mostradas por la recaudación efectiva y su relación con los montos que salieron a cobro 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

El presupuesto nacional 2020 se financia en un 51,9% con ingresos corrientes. Dentro estos, su principal componente es el grupo de los Tributarios (representan un 93,3% del total), seguido de las Transferencias Corrientes (representan el 4,1%), las Contribuciones Sociales y los Ingresos No Tributarios (1,4% y 1,2%, respectivamente), tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 2.1.Ingresos corrientes del Gobierno Central 2020
(en millones de colones y participación relativa)



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

2.2.1. IVA y cambios en Renta

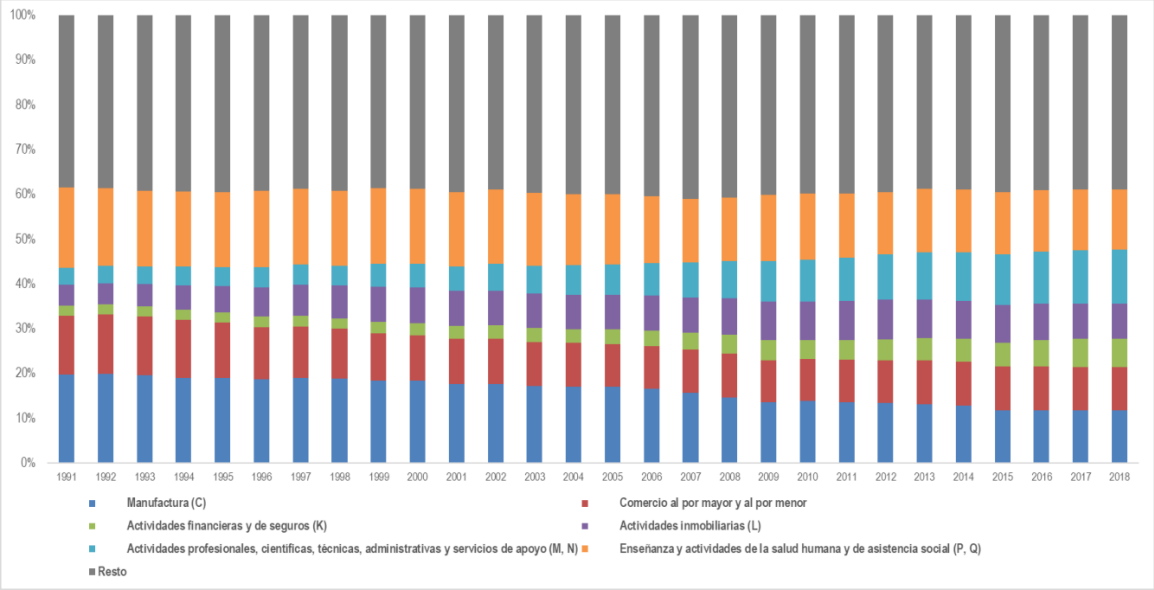
A lo largo de diferentes administraciones se han presentado proyectos de reformas tributarias; sin embargo, por diversas razones no prosperaron para convertirse en ley, a pesar de la urgente necesidad para las finanzas públicas de contar con recursos frescos, contener el gasto, disminuir el impacto sobre el déficit fiscal creciente y evitar que la deuda del Gobierno siga creciendo.

Aunado a lo anterior, la estructura productiva del país ha dado un giro cualitativo, de manera que se ha venido dando una transición de una economía de manufactura de productos a una donde los servicios han tomado una mayor preponderancia. Esta transición en la estructura productiva ha traído un efecto negativo para los ingresos del gobierno y sobre las finanzas públicas, pues los servicios se han encontrado excluidos del tributo de ventas y, por ende, la recaudación del impuesto se ha visto afectada con menores niveles de recaudación.

En la gráfica siguiente se muestra la actividad económica en términos reales, por sectores, para el periodo 1991-2018, en la cual se aprecia el cambio en la estructura productiva del país, que afecta la recaudación de los ingresos. La actividad de manufactura pasa de representar el 19,9% de la producción del país en 1991 a un 11,8% en el 2018; asimismo, los grupos de actividades: profesionales, científicas, técnicas administrativas y

servicios de apoyo; financieras y de seguros; e inmobiliarias, han tenido un incremento significativo a través del tiempo.

Gráfico 2.2. PIB por actividad económica 1991-2018
(en porcentaje)



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

Es de destacar que la Reforma fiscal, vino a subsanar las propuestas de reformas presentadas en el pasado. Esta Ley, que consta de cinco Títulos, presenta, en el Título I, una reforma integral del impuesto sobre las ventas, Ley 6826, para adoptar el concepto y aplicación del impuesto sobre el valor agregado (IVA); el Título II modifica de manera sustantiva la Ley 7092, Ley sobre el impuesto de renta.

En el caso de la reforma integral a la Ley 6826, el objetivo es establecer un impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y en la prestación de servicios realizados en el territorio de la República, independientemente del medio por el que sean prestados.

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. Se establece una tarifa del 4% para boletos aéreos y servicios de salud privados; del 2% para bienes o servicios como medicamentos, materias primas, insumos, servicios de educación privada, primas de seguros personales; del 1% para bienes y servicios agropecuarios incluidos en la canasta básica y la importación o compra local de materias primas e insumos como trigo, frijol de soya, fruta y almendra de palma aceitera y derivados de estos productos, entre otros.

Con los cambios introducidos en el Título I se incrementa la base tributaria y la cantidad de bienes y servicios que deben gravarse con el impuesto al valor agregado sobre la venta de bienes y servicios.

También establece la Ley que el gravamen recae en la venta de bienes, en el momento de la facturación o la entrega de ellos, el acto que se realice primero; en las importaciones o internaciones de bienes, en el momento de la aceptación de la póliza o del formulario aduanero, según corresponda; en la prestación de servicios, en el momento de la facturación o de la prestación del servicio, el acto que se realice primero; en el autoconsumo de bienes, en la fecha en que los bienes se retiren de la empresa, y en el autoconsumo de servicios, en el momento que se efectúen las operaciones gravadas; en las importaciones o internaciones de bienes intangibles y servicios puestos a disposición del consumidor final, en el momento en que se origine el pago, la facturación, la prestación o la entrega, el acto que se realice primero, entre otras. Esta configuración hace que el impuesto sobre el valor agregado tenga una composición que se distribuye sobre una recaudación interna y de aduanas.

Por otra parte, en relación con el Título II, la Reforma fiscal modifica de manera sustantiva la Ley 7092, introduciendo cambios en:

- Los tramos salariales, estableciendo tarifas adicionales del 20% y 25% sobre el exceso de ¢2,1 y ¢4,2 millones, respectivamente.
- Grava las rentas y ganancias de capital, lo que incluye los rendimientos de los títulos que emitan entidades como el Banco Popular, las cooperativas de ahorro y crédito, las mutuales y el BANHVI; así como los rendimientos de los ahorros de los asociados de cooperativas y asociaciones solidaristas, y los excedentes de éstas.
- Se establecen tramos escalonados para las pequeñas empresas que van desde un 5% hasta un máximo de 20%, a la vez que permite a las micro y pequeñas empresas inscritas en el Ministerio de Economía o en el Ministerio de Agricultura, no pagar impuesto en su primer año de actividad, 25% en el segundo o el 50% en el tercero.
- Incrementa del 15% al 25% el impuesto a pagar por las remesas asociadas a los honorarios, las comisiones, las dietas y otras prestaciones de servicios personales.

Los elementos anteriores son los principales cambios introducidos con las reformas contenidas en los Títulos I y II de la Ley 9635, que se espera generen rendimientos del orden del 1,27% del PIB para el año 2020, como se muestra seguidamente:

Cuadro 2.2. Rendimientos esperados por aplicación de la Ley 9635
Años 2019-2020
(como porcentaje del PIB)

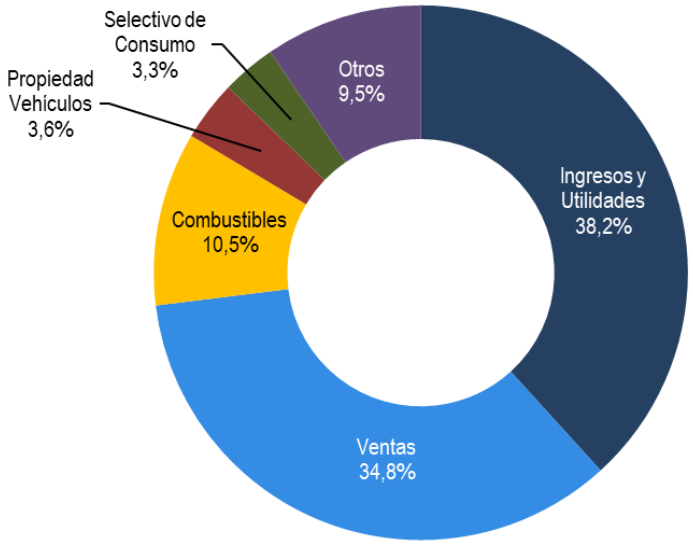
Concepto	2019	2020
Impuesto sobre el valor agregado (IVA)	0,23%	0,48%
Efecto IVA por canasta tributaria	0,06%	0,12%
Impuesto sobre ingresos y utilidades	0,34%	0,67%
Total	**0,63%**	**1,27%**

Fuente: Dirección General de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

2.2.2. Ingresos Tributarios

Consideran aproximadamente treinta rentas; sin embargo, el 90,5% de la recaudación se concentra en cinco impuestos, destacándose el impuesto sobre los ingresos y utilidades que representa un 38,2% de la recaudación y el impuesto sobre el valor agregado (anteriormente impuesto sobre las ventas) con un 34,8% del total de la recaudación.

Gráfico 2.3. Composición de Ingresos tributarios proyecto de presupuesto 2020
(participación relativa)



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

El presupuesto del 2019 se estimó con los supuestos del programa macroeconómico de julio del 2018, resultando una carga tributaria del 12,8% respecto al PIB estimado para ese momento; sin embargo, al actualizar los datos con el PIB de la Revisión del Programa Macroeconómico del BCCR a julio 2019, la carga tributaria del presupuesto resulta en 13,0%. Asimismo, actualizando los valores del PIB, se observa que la recaudación a diciembre del 2018 y a junio del 2019 ha mostrado una aceleración; no obstante, estos datos deben analizarse con cautela, ya que la tendencia de la carga tributaria ha mostrado una desaceleración, situación que se reflejaría tanto en el 2018 como en el 2019 y 2020. La aprobación de la Reforma Fiscal autorizó una amnistía tributaria por tres meses de vigencia (diciembre 2018 a marzo 2019), que recaudó recursos importantes de los impuestos sobre los ingresos y utilidades y sobre el valor agregado y en menor medida de otros impuestos, que incrementaron la carga tributaria para el 2018 y 2019. Además, como se ha mencionado, el impuesto sobre el valor agregado amplía la base tributaria, incluyendo los servicios que antes no tributaban; en el caso del impuesto sobre la renta se incluyen nuevos tramos de renta a tributar, se gravan las ganancias y rentas de capital, entre otras reformas, que generarán rendimientos estimados de 1,27% del PIB para el 2020. Estos rendimientos se distribuyen entre el impuesto a los ingresos y utilidades (0,67% del PIB) y el impuesto sobre el valor agregado (0.60% del PIB). Las reformas indicadas también impactan sobre el año 2019 en virtud de que la Ley 9635 rige a partir de julio de 2019, por lo que hay un dinamismo también en la carga tributaria de este año, sumado a la amnistía tributaria.

Estos nuevos recursos por impuestos, más los recaudados por la amnistía, impactan los ingresos tributarios, por lo que, a pesar de la baja en el dinamismo del impuesto a los ingresos y utilidades, el impuesto sobre el valor agregado y los impuestos provenientes de aduanas, se estima que la tasa de crecimiento de los ingresos

tributarios será de un 6,3%, que llevaría a una carga tributaria del 13,3% del PIB en el 2019. Para el 2020 se estima un crecimiento del 4,9%, con una carga tributaria del 13,2% del PIB. La diferencia de la carga entre el 2020 y el 2019 se debe a la amnistía tributaria; si no se considera ésta, la carga para el 2019 incluyendo el efecto de la reforma sería de 13,0%.

En el siguiente cuadro se muestra los principales impuestos, en el período 2018-2020:

Cuadro 2.3. Composición porcentual por ingresos tributarios

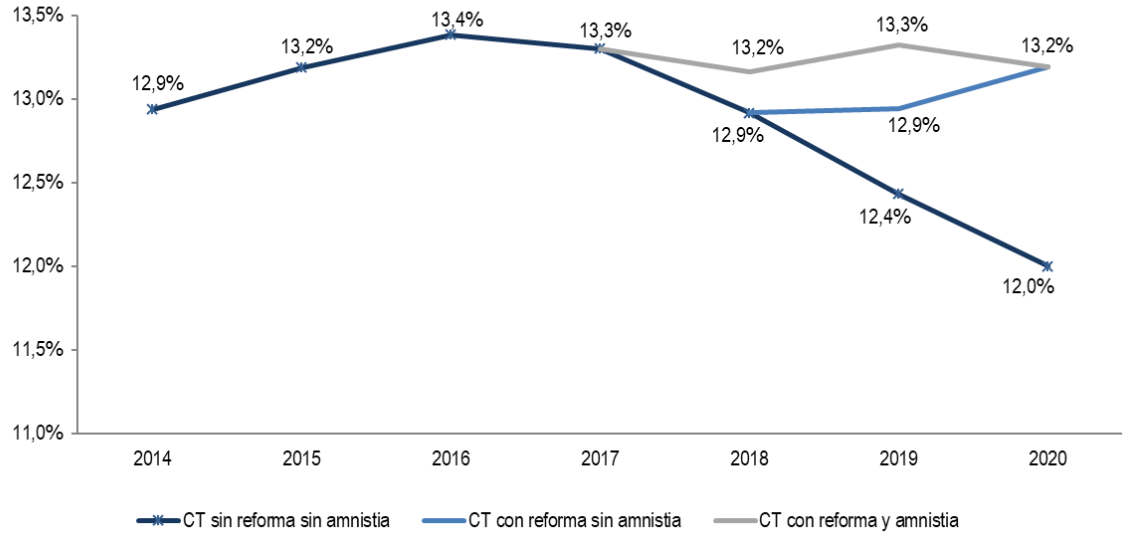
(en millones de colones, variaciones porcentuales y como porcentaje del PIB)

Concepto	Liquidación 2018	2019 Presupuesto	2019 Revisión a/	Proyecto 2020	Variación % Pto 2019/2018	Variación % Rev 2019/2018	Variación % 2020/ Rev 2019
Ingresos tributarios	**4.567.131,6**	**4.733.391,0**	**4.853.101,7**	**5.090.369,1**	**3,6%**	**6,3%**	**4,9%**
% del PIB	***13,2%***	***13,0%***	***13,3%***	***13,2%***			
Ingresos y Utilidades	1.699.258,4	1.746.980,0	1.871.901,4	1.946.966,8	2,8%	10,2%	4,0%
Ventas	1.487.620,0	1.569.400,0	1.607.663,3	1.771.136,3	5,5%	8,1%	10,2%
Interno	779.416,3	817.100,0	900.291,7	1.042.706,4	4,8%	15,5%	15,8%
Aduanas	708.203,7	752.300,0	707.371,6	728.429,9	6,2%	-0,1%	3,0%
Combustibles	517.665,8	530.000,0	530.000,0	535.000,0	2,4%	2,4%	0,9%
Selectivo de Consumo	221.200,1	222.292,0	192.000,0	167.000,0	0,5%	-13,2%	-13,0%
Derechos de importación	149.017,0	155.000,0	147.500,0	147.500,0	4,0%	-1,0%	0,0%
Propiedad de vehículos	171.522,6	176.000,0	177.000,0	185.000,0	2,6%	3,2%	4,5%
Otros ingresos tributarios	320.847,6	333.719,0	327.037,0	337.766,0	4,0%	1,9%	3,3%

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

Por otra parte, en el gráfico siguiente se muestra la carga tributaria total como porcentaje del PIB. Se ha separado en carga tributaria sin reforma y sin amnistía, carga con reforma sin amnistía y carga con reforma y amnistía. Esta división permite observar el comportamiento de la carga tributaria, de tal forma que si la carga no contiene efectos de amnistía ni reforma, se aprecia una desaceleración pronunciada de la misma, alcanzando en el 2020 el 12,0% del PIB; si a la misma se le adiciona solamente los rendimientos producto de las reformas establecidas en la Ley 9635, se aprecia como la carga tributaria entre el 2018 y 2019 se mantiene estable hasta alcanzar un 13,2% del PIB en el 2020; por último, al adicionar el efecto de la amnistía tributaria junto con los rendimientos de la Reforma fiscal, la carga tributaria alcanza el 13,2% del PIB en el 2018 y, en el 2019, donde el efecto es mucho mayor, este indicador alcanza el 13,3% del PIB. Finalmente, al no existir amnistía en el 2020, la carga tributaria alcanza el 13,2% del PIB.

Gráfico 2.4. Gobierno Central: Carga tributaria total, 2014-2020
(como porcentaje del PIB)



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

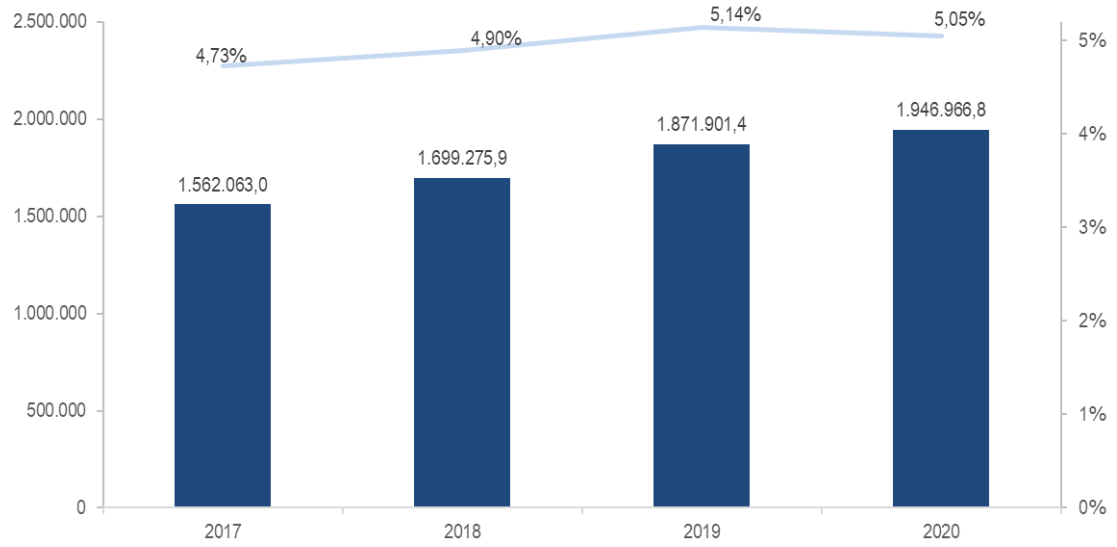
A continuación, se presentan comentarios de las estimaciones de los principales componentes de los ingresos tributarios.

2.2.2.1. Impuesto a los Ingresos y Utilidades

Este tributo se establece en la Ley 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta del 21 de abril de 1988, y grava las utilidades de las personas físicas, jurídicas y entes colectivos sin personalidad jurídica, domiciliados en el país, que desarrollen actividades lucrativas de fuente costarricense.

Se estima que para el ejercicio económico 2020 la recaudación relacionada con este impuesto sería de ¢1.946.966,8 millones, cifra que supera en alrededor de ¢200,0 mil millones el monto incorporado en la Ley de Presupuesto 2019 (¢1.746.980,0 millones). Sobre este punto, es importante destacar que la estimación incorporada en el presupuesto 2019 se realizó en un entorno donde no se habían aprobado los cambios en la normativa tributaria que estableció la Reforma fiscal, Ley 9635, aprobada en diciembre de 2018.

Gráfico 2.5. Impuesto a los Ingresos y Utilidades
(en millones de colones y como porcentaje del PIB)



2017-2018 (D), 2018-2019 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Es necesario señalar que a partir del ejercicio 2018 el impuesto ha empezado a mostrar una desaceleración importante, después de un trienio donde las tasas de variación superaron los dos dígitos y la carga tributaria de este impuesto creció de manera significativa. La tendencia inercial del tributo para los ejercicios 2019 y 2020 sugieren que la desaceleración del impuesto se mantendría; no obstante, el rendimiento esperado de la Reforma Fiscal, incluyendo los recursos adicionales generados por la amnistía tributaria, han contribuido a levantar la recaudación del tributo.

Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, las reformas introducidas en el impuesto a los ingresos y utilidades generarán alrededor de 0,34% y 0,67% del PIB en los ejercicios presupuestarios 2019 y 2020; en el caso del año 2019, deben agregarse los recursos por amnistía, que vinieron a representar alrededor de 0,3% del PIB. La carga tributaria esperada del impuesto para 2020 se estima en 5,05%, ligeramente inferior al 5,14% de 2019, lo cual es consecuencia de que los recursos por amnistía (rondan los ¢114 mil millones) cesaron en marzo de 2019 y por consiguiente no existen en el ejercicio 2020.

Cuadro 2.4. Costa Rica: Montos adicionales estimados por amnistía y reforma
(en millones de colones)

	2019	2020
Rendimiento de reforma	123.861,3	258.532,1
Amnistía	114.040,2	-
Total	**237.901,4**	**258.532,1**

Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

Cabe resaltar que la Ley 9635 derogó una serie de destinos específicos asociados a la recaudación del impuesto a los ingresos y utilidades, lo que debería permitir una mayor flexibilidad en la utilización de los recursos provenientes del tributo; sin embargo, siempre permanecen las obligaciones con el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y con el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo.

2.2.2.2. Impuesto sobre el Valor Agregado

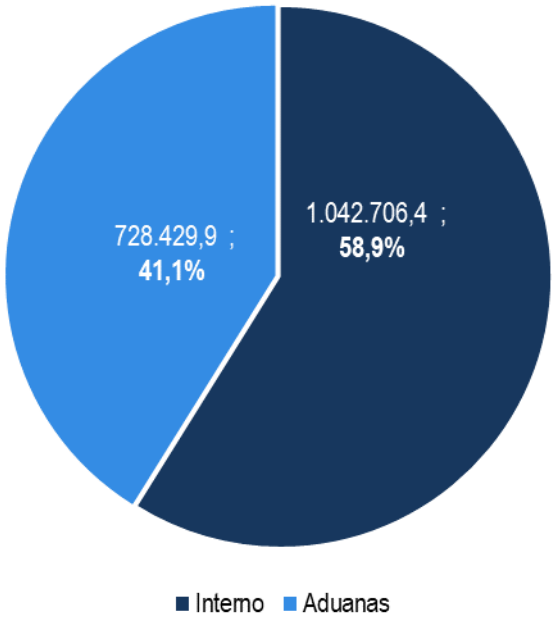
El impuesto general sobre las ventas se crea mediante la Ley 6826 del 8 de noviembre de 1982 y sus reformas. Con la entrada en vigencia de la Reforma fiscal, la Ley 6826 se reforma integralmente, estableciéndose la Ley del impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y prestación de servicios. 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 el 58,9% del total, mientras que el restante 41,8% 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, 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 2.6. Estimación del Impuesto sobre el Valor Agregado 2020
(en millones de colones y participación relativa por componente)



Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

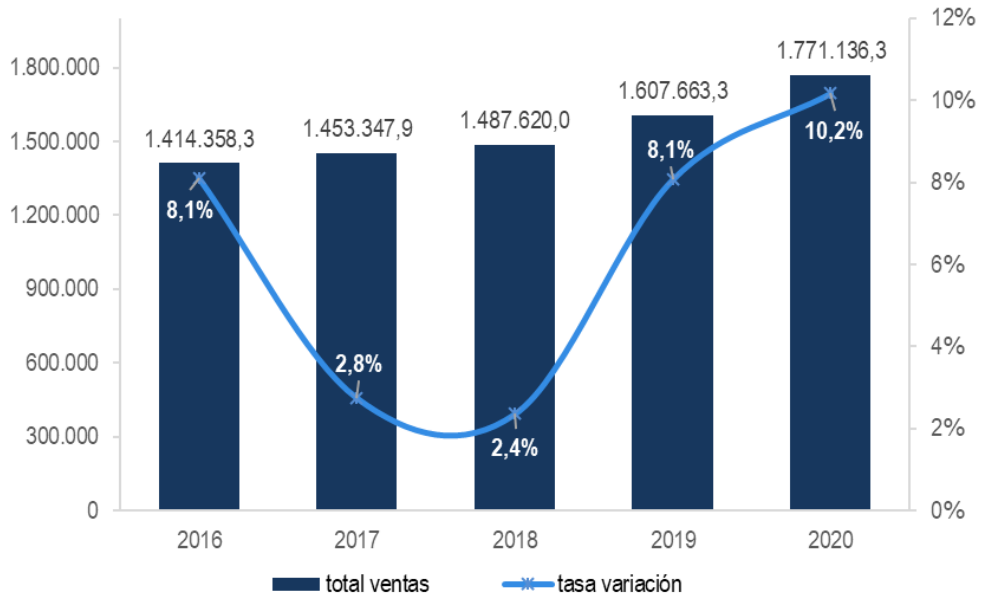
Como ya se indicó, los rendimientos para el 2020 por la Reforma se estiman que son del orden del 0,60% del PIB y recaerán principalmente sobre el componente interno del impuesto sobre el valor agregado; de ahí que, su participación dentro del total se incremente significativamente.

El impuesto sobre el valor agregado rige a partir de julio de 2019, por lo que en la revisión de las cifras de cierre del 2019 se estima un crecimiento de 8,1% con respecto al 2018 (un 1,7% más del estimado originalmente); para el 2020, el crecimiento se estima alcance el 10,2%.

Por otra parte, la evolución del impuesto sobre las ventas durante el periodo 2016-2018 mostró una tasa de variación máxima de 8,1% en 2016, mientras que, en los siguientes años reflejó un menor dinamismo que explica el 2,4% alcanzado en el 2018.

Para el 2019 se estima que la recaudación del impuesto sobre el valor agregado alcance los ¢1.607.663,3 millones; a partir de la evaluación de los resultados mostrados por los diferentes métodos de estimación utilizados, más los rendimientos esperados por la implementación de la Reforma Fiscal, se estima una recaudación de ¢1.771.136,3 millones para el 2020.

Gráfico 2.7. Impuesto sobre el valor agregado
(en millones de colones y tasas de variación)



2016-2018 (D), 2019-2020 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

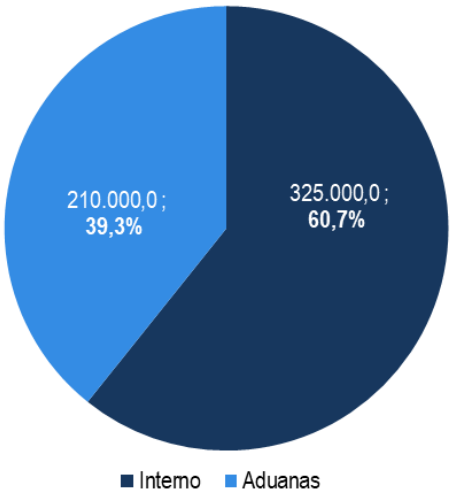
Finalmente, el componente interno del impuesto sobre el valor agregado para el 2020, se estimó en ¢1.042.706,4 millones, presentando una tasa de variación de 15,8% con respecto al 2019; por su parte el componente importado se estimó en ¢728.429,9 millones para el 2020, presentado una variación de 3,0% con respecto al 2019.

2.2.2.3. Impuesto Único a los Combustibles

Mediante Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias del 4 de julio de 2001, se creó el impuesto específico sobre los combustibles, tanto los producidos internamente como los importados. La normativa establece una tarifa sobre los litros producidos e importados, por tipo de combustible, la cual se actualiza trimestralmente de acuerdo a la variación del índice de precios al consumidor (IPC). Para este tributo solo existe un contribuyente que es la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), por ser el único productor e importador de combustibles.

Este impuesto tiene un componente interno y otro que se cancela en aduanas por la importación de producto terminado. Dentro del componente interno el mayor aporte proviene del tributo que se cancela sobre la producción de las gasolinas regular y súper que efectúa RECOPE, las que a su vez tienen las tarifas más elevadas, lo que explica que este componente sea el que refleje la mayor recaudación del impuesto. Por su parte, el tributo que se cancela en aduanas proviene principalmente de las importaciones de diésel, aunque también son relativamente importantes las del bunker y el gas licuado.

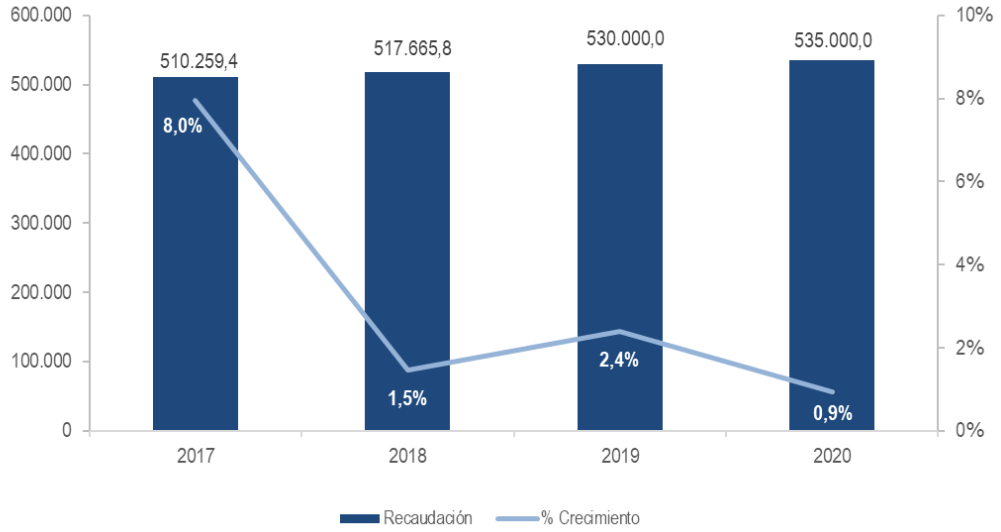
Gráfico 2.8. Recaudación estimada del Impuesto único a los combustibles 2020
(en millones de colones y participación relativa por componente)



Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

Se espera que el impuesto continúe mostrando poco dinamismo, por lo que, la cifra estimada para el ejercicio presupuestario 2020 alcanza los ¢535.000,0 millones, ¢5,0 mil millones por encima de la cifra proyectada para el año 2019. La escasa variación en el IPC de los últimos años, que se prevé se mantenga en el próximo año, limitará el crecimiento de las tarifas, lo que, unido a la caída prevista por el BCCR en las importaciones de hidrocarburos, son elementos determinantes que condicionan las expectativas de recaudación de este impuesto para el ejercicio económico de 2020.

Gráfico 2.9. Impuesto único a los combustibles
(en millones de colones y tasas de variación interanual)



2017-2018 (D), 2019-2020 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

Este tributo constituye el tercer rubro en importancia dentro de los ingresos tributarios y contribuye a financiar principalmente las Municipalidades y el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), dado que este impuesto tiene destinación específica.

2.2.2.4. Impuesto Selectivo de Consumo

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

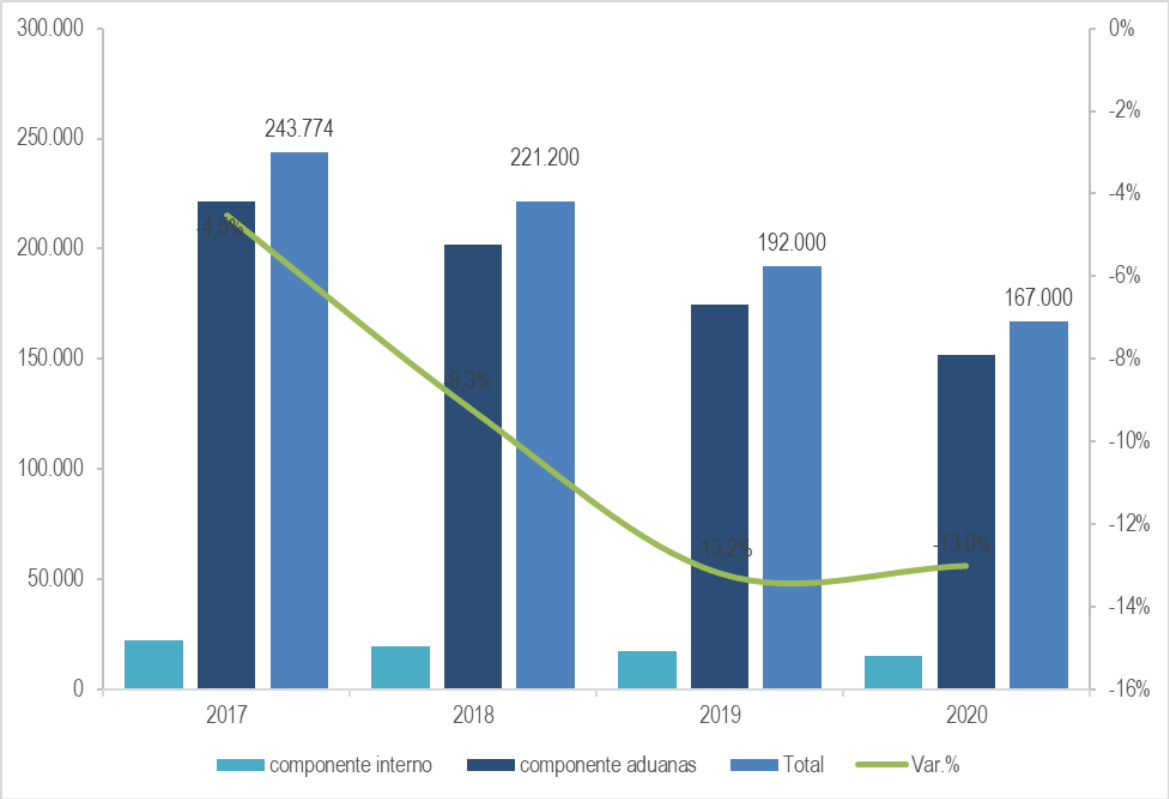
El Presupuesto para el impuesto selectivo de consumo del 2019 fue de ¢222.292,0 millones; sin embargo, dado el comportamiento que estuvo presentando hasta el mes de junio, fue necesario hacer una revisión que ubica dicho rubro en ¢192.000,0 millones; es decir, ¢55.292,0 millones menos de lo previsto para el 2019.

El resultado anterior se explica, entre otros factores, por el cese de la producción interna de tabaco, con lo cual se dejaron de percibir en promedio unos ¢5.400,0 millones; además, la recaudación del componente interno al mes de junio muestra una disminución del 63,8% con respecto al mismo periodo del año anterior. 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. La recaudación por el impuesto selectivo de consumo aduanero decrece a una tasa de 6,5% al mes de junio de 2019, con respecto al mismo mes del 2018.

Considerando estos factores y la tendencia hacia la baja, se espera que para el 2020 la recaudación del impuesto selectivo de consumo alcance la suma de ¢167.000,0 millones, presentando una disminución del 13,0% respecto al 2019. De ellos, ¢15.030,0 millones corresponden al impuesto selectivo de consumo interno y ¢151.970,0 millones al impuesto selectivo de consumo en aduanas.

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. Para 2020 se muestra un nivel similar al alcanzado en 2019.

Gráfico 2.10. Impuesto selectivo de consumo
(en millones de colones y participación relativa por componente)



2017-2018 (D), 2019-2020 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

2.2.2.5. Impuesto a la Propiedad de Vehículos

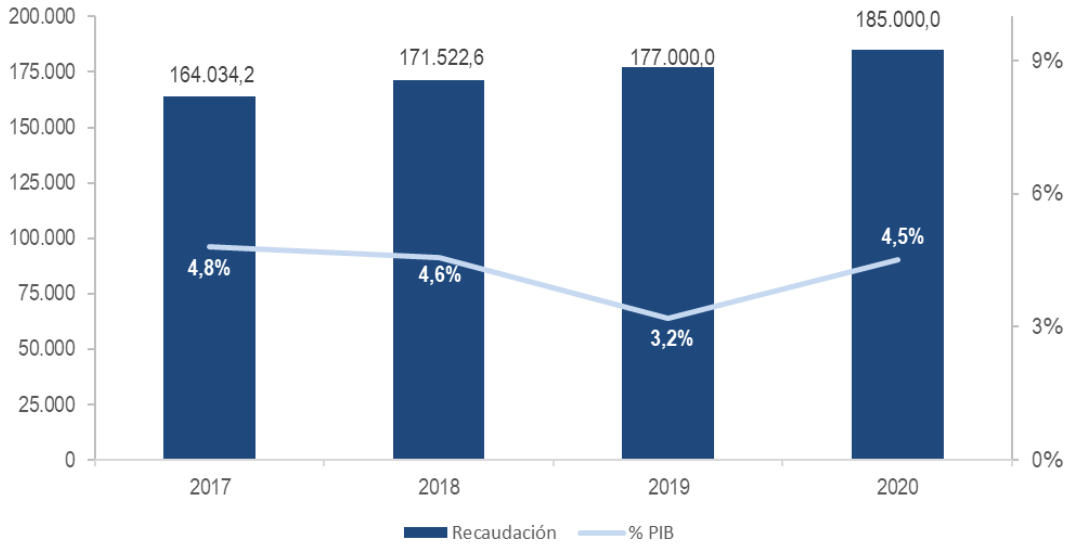
Creado mediante Ley 7088 del 30 de noviembre de 1987, este impuesto establece un gravamen sobre la propiedad de los vehículos inscritos en el Registro de la Propiedad, por lo que todo propietario (persona física o jurídica) de un automotor se constituye en contribuyente del tributo.

Se espera que al cierre del presente año la recaudación del impuesto alcance ¢177.000,0 millones, una suma muy similar a la incorporada en la Ley de Presupuesto (¢176.000,0), la cual es consistente con el comportamiento mostrado por el tributo durante los primeros seis meses del año y con el hecho de que las previsiones sobre las variables utilizadas para estimar el impuesto en julio de 2018 no se han alejado de manera significativa del comportamiento observado.

Es importante destacar que después de mostrar tasas de crecimiento de dos dígitos en los primeros años de esta década, la recaudación del tributo comenzó a mostrar mayor moderación en su dinamismo, de forma que las tasas de variación mostradas se han mantenido por debajo del crecimiento nominal de la economía. Lo anterior, es consecuencia de una serie de factores, entre los que se destacan la caída en la importación de vehículos que se ha venido experimentando en los últimos años, así como un entorno poco favorable donde

las perspectivas económicas llevan a los individuos a ser cautos al momento de tomar decisiones de endeudamiento, como lo es, la de adquirir un vehículo.

Gráfico 2.11. Impuesto a la propiedad de vehículos
(en-millones de colones y como porcentaje del PIB)



2017-2018 (D), 2019-2020 (E)
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Para el siguiente ejercicio económico las previsiones sobre el mercado de vehículos automotores no sugieren un cambio significativo en comparación con lo observado en los últimos años, por lo que la recaudación estimada para el año 2020 estaría ubicándose en ¢185.000,0 millones, lo que representa un crecimiento moderado de 4,5%, con respecto al monto estimado de cierre de 2019. Cabe señalar que este impuesto tiene el destino específico de financiar el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

2.2.3. Contribuciones Sociales

Representan un 0,2% del PIB y muestran un crecimiento del 3,0% para el 2020, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.5. Composición porcentual de las contribuciones sociales

(en millones de colones y porcentaje)

Descripción	2019	2020	Variación
CONTRIBUCIONES SOCIALES	**75.600,0**	**77.870,0**	**3,0%**
% del PIB	***0,2%***	***0,2%***	
% de los ingresos totales	*1,4%*	*1,4%*	
Contribución Magisterio Nacional de miembros activos	27.020,0	27.830,0	3,0%
Contribución Magisterio Nacional pensionados y jubilados	30.680,0	31.600,0	3,0%
Contribución a otros Regímenes de Pensiones	17.900,0	18.440,0	3,0%

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

Las contribuciones a la seguridad social son percibidas en el presupuesto según provengan de funcionarios activos o pensionados de los regímenes con cargo al presupuesto nacional. Entre estos regímenes se encuentra el régimen Transitorio del Reparto del Magisterio Nacional, cuyas cotizaciones van de un 8,7% hasta un 16,0% para los miembros activos, y de un 12,0% a un 16,0% para los pensionados y jubilados; lo anterior, según la reforma efectuada en el 2013 a la Ley 9104, que modifica el artículo 70 y deroga el 116 de la Ley 7531 "Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio" y el artículo 61 de la Ley 7092 "Ley del Impuesto sobre la Renta".

La recaudación de este concepto está relacionada directamente con la revaloración por costo de vida de los salarios y pensiones. Se prevé un crecimiento del 3,0%, el cual se encuentra entre el rango de variación previsto por el BCCR para el índice de precios al consumidor. Las Contribuciones Sociales para el presupuesto 2020 se estiman en ¢77.870,0 millones.

2.2.4. Ingresos no Tributarios

Se espera que para el año 2019 los ingresos no tributarios muestren una participación como porcentaje de los ingresos totales de 1,4%, mientras que para el año 2020 se estima que dicha participación sea de 1,2%, con un decrecimiento de 11,3%. Dicha situación es el resultado de los recursos adicionales generados por la amnistía tributaria en 2019.

Cuadro 2.6. Ingresos no tributarios 2019-2020

(en millones de colones y porcentajes)

Descripción	2019	2020	Var %	part %
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	**72.232,8**	**64.093,3**	**-11,3%**	**100%**
% del PIB	*0,2%*	*0,2%*		
% de los ingresos totales	*1,4%*	*1,2%*		
Venta de bienes y servicios	11.661,9	16.421,3	40,8%	25,6%
Ingresos de la propiedad	19.775,9	21.780,0	10,1%	34,0%
Multas, sanciones, remates y comisos	26025	15514	-40,4%	24,2%
Intereses moratorios	270,0	278,0	3,0%	0,4%
Otros no tributarios	14.500,0	10.100,0	-30,3%	15,8%

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

La venta de bienes y servicios alcanzaría en el año 2020 la cifra de ¢16.421,3 millones, con una tasa de variación del 40,8%. Dentro de los rubros más importantes en esta categoría se encuentran una serie de cánones, como el de transporte público (¢6.758,6 millones) cuyos recursos financian el Consejo de Transporte Público (CTP) y el Tribunal Administrativo, el de aprovechamiento de aguas y el de vertidos que entre ambos generan ¢6.602,0 millones, los cuales aparte de financiar la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente, también generan recursos para otras entidades como el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

Con respecto a los cánones previamente mencionados, se debe señalar que el Consejo de Transporte Público remite el monto de acuerdo al estudio tarifario que inicialmente presenta ante la ARESEP; en el caso del canon de aguas y el de vertidos, parten de estimaciones elaboradas por el MINAE basadas en las concesiones otorgadas.

En lo que respecta a los ingresos a la propiedad, se estima una tasa de variación de 10,1% para el año 2020, que casi en su totalidad se asocia al rubro "Traspaso de Dividendos", donde se incorpora el traslado del 25,0% de las utilidades del INS según el artículo 52 de la Ley 8653 de 22 de julio de 2008, cifra que alcanzaría ¢21.400,0 millones. Dentro de estos ingresos también se incorporan ¢380,0 millones de intereses sobre cuentas corrientes y operaciones de los bancos estatales.

En cuanto a las multas, sanciones, remates y comisos, la tasa de variación estimada para el ejercicio económico 2020 presenta una disminución del 40,4%, situación que se debe a que en el año 2019 se percibieron en el rubro de sanciones alrededor de ¢9 mil millones correspondientes a la amnistía tributaria, recursos que ya no ingresarán en el próximo período.

2.2.5. Transferencias Corrientes

Las transferencias corrientes estimadas para 2019 y 2020 se ubican en ¢220.295,8 millones y ¢225.852,8 millones, respectivamente, y representarían para ambos ejercicios presupuestarios un 0,6% del PIB. Para 2020 estas transferencias mostrarían una tasa de variación con respecto al año precedente de 2,5% y representarían un 4,1% de los ingresos totales del presupuesto nacional.

Cuadro 2.7. Composición de las Transferencias corrientes
(en millones de colones y en porcentajes)

Descripción	2019	2020	Var %
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	220.295,8	225.852,8	2,5%
% del PIB	***0,6%***	***0,6%***	
% de los ingresos totales	*4,2%*	*4,1%*	
FODESAF	203.323,4	211.795,7	4,2%
INA [1/]	6.071,9	-	-100,0%
Registro Nacional	3.195,6	3.406,9	6,6%
Cuotas a Organismos Internacionales	2.431,0	3.707,0	52,5%
CNE [2/]	728,1	-	-100,0%
CTAC	529,8	663,4	25,2%
Resto de Transferencias	4.016,1	6.279,8	56,4%

1/ Para 2020 esta transferencia pasó a ser de capital
2/ La CNE no transferirá recursos en el 2020
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, el cual para 2020 contempla: ¢85.378,4 millones para el financiamiento del Régimen no Contributivo de Pensiones, ¢50.000,0 millones destinados al programa Avancemos, ¢14.584,7 millones para el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), entre otros programas sociales con cargo al presupuesto nacional.

Es de destacar que para el ejercicio económico 2020 la transferencia que percibe el Gobierno Central del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), producto de la Ley 7372 del 22 de noviembre de 1993, deja de ser una transferencia corriente y se convierte en una transferencia de capital, en virtud de que los recursos se invertirán como gasto de capital para el desarrollo de proyectos productivos y experiencias educativas de carácter institucional y regional.

2.2.6. Gasto Tributario

El gasto tributario (GT) se refiere a los ingresos que el Gobierno Central deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes.

La relevancia de estimar el GT reside en la transparencia que debe tener el sistema tributario costarricense, en que los recursos que no se perciben son fuentes viables de ingresos, permitiendo realizar el análisis de costo-beneficio de los regímenes de exención y su impacto en el desarrollo del país, convirtiéndose en una herramienta importante para la toma de decisiones sobre a qué sectores debe favorecerse mediante aplicación de la política tributaria.

El ingreso no percibido por el Fisco se denomina Gasto Tributario (GT) y resulta equivalente a darle un apoyo por medio de una partida presupuestaria de gasto público a ese grupo. Los gastos tributarios se generan por la introducción de disposiciones especiales en la legislación tributaria tales como:

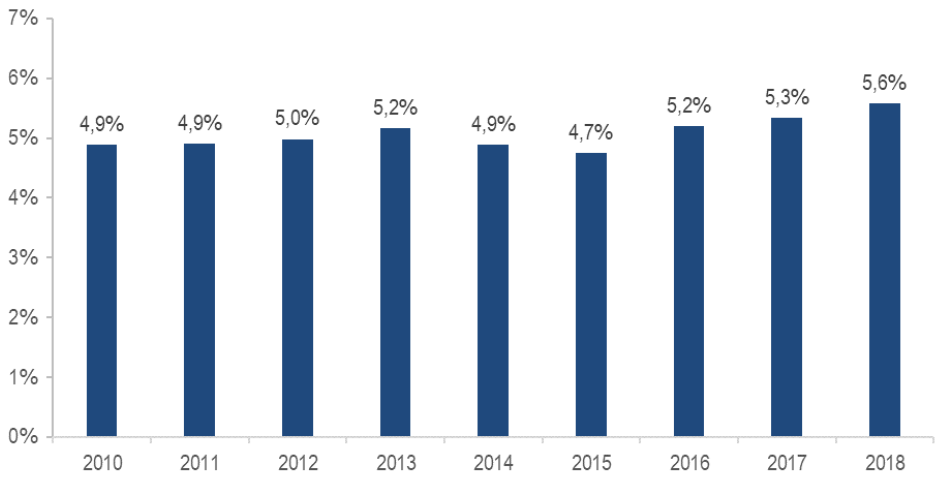
1. **Exenciones**: cantidades excluidas de la base imponible.
2. **Deducciones**: cantidades deducibles de la norma tributaria para llegar a la base imponible.
3. **Diferimientos tributarios**: beneficio tributario que consiste en retardar el pago de los tributos.
4. **Créditos fiscales**: son montos de dinero a favor del contribuyente quien puede deducirlo al momento de calcular sus responsabilidades fiscales.
5. **Tasas preferenciales**: consiste en la aplicación de una tasa reducida, aplicable a determinados contribuyentes o a determinadas transacciones.

La medición del gasto tributario se realiza mediante la imputación de la recaudación que se hubiese tenido por la aplicación de la legislación normal con respecto a la aplicación de la legislación especial por cada uno de los conceptos indicados anteriormente.

Para la estimación del Gasto Tributario 2018 se utilizaron diversas fuentes de información tanto a lo interno del Ministerio de Hacienda como de fuentes externas, entre las que se pueden mencionar el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR); además se considera la legislación vigente en materia tributaria como tasas, tramos, créditos fiscales, exenciones y no sujeciones, entre otros factores.

Para el año 2018 el gasto tributario se ubicó en 5,6% del PIB, superando al monto observado para el año 2017, según se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 2.12. Evolución del Gasto Tributario 2010-2018
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección General de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

La estimación del Gasto Tributario (GT)[5] total para Costa Rica en el año 2018 es del **5,6%** del PIB, de los cuales el **2,9%** corresponde al Impuesto General sobre las Ventas (IGV), el **2,4%** al Impuesto sobre la Renta (ISR) y el **0,3%** de Otros tributos. Del GT del IGV (**2,9%** del PIB), el **2,6%** es por consumo local y de éstos el **1,2%** corresponde a servicios y el **1,4%** restante a mercancías.

Cuadro 2.8. Gasto Tributario para Costa Rica, 2018

Categoría	*Monto*	*% PIB*
Total	**1.931.251,30**	**5,60%**
Ventas	999.826,70	**2,90%**
Renta	847.217,30	**2,40%**
Otros	84.207,30	**0,30%**

Fuente: Dirección General de Hacienda, Ministerio de Hacienda

- El GT total del año 2017 fue de un 5,34%[6] y para el 2018 se tiene un GT de 5,6% del PIB, lo que da un aumento de 0,2 puntos porcentuales.
- El GT estimado para el año 2018 en Costa Rica asciende a **¢1.931.251,3** millones**,** representando un **5,6% del PIB,** el cual corresponde a la suma de tres apartados a saber: a) GT IGV **2,9% (¢999.826,7** millones), b) GT ISR **2,4%** (**¢847.217,3** millones) y c) GT Otros Tributos Menores **0,3%** (**¢84.207,3** millones).
- En el caso del GT IGV pasa de un 2,8% (2017) a un 2,9% (¢999.826,74 millones) en el 2018. En este apartado el rubro de mayor peso es el de GT Consumo Local con un 2,6% del PIB, que se divide en GT Bienes (1,4%) y GT Servicios (1,2%). Aquí la principal variación se da por un aumento en el GT en Servicios que pasó de un 1,1% (2017) a un 1,2% del PIB para el 2018, lo que se explica por un aumento en el Índice de Precios de Transporte, Educación y Salud.
- El GT por ISR representa un **2,4%** del PIB **(¢847.217,28** millones), el mayor peso corresponde al GT de las Personas Jurídicas que para el 2017 fue de un **1,2%** y para el 2018 representa un **1,4%** del PIB. Y en el bloque de las Personas Jurídicas el mayor porcentaje le corresponde a las Zonas Francas con un **1,0%** del PIB.
- El tercer rubro corresponde a Otros Tributos Menores, el cual representa un **0,2%** del PIB **(¢84.207,3** millones), aquí el mayor porcentaje se asocia al Impuesto Único a los Combustibles con un **0,1%**.

[5] El GT es referido a un sistema tributario de referencia (Benchmark).
[6] Hay que recordar que este dato se ajusta cada año, por el crecimiento del consumo y por la variación del IPC. Así que puede que no coincida con el dato de informes de años anteriores.

2.3. Ingresos de Capital

Se incorpora en el proyecto de presupuesto 2020 ingresos de capital por la suma de ¢6.608,5 millones producto de la transferencia que el Instituto Nacional de Aprendizaje efectuará en cumplimiento de la Ley 7372 Ley para el financiamiento y desarrollo de la educación técnica y profesional al Ministerio de Educación Pública.

2.4. Financiamiento

El proyecto de presupuesto 2020 incorpora ingresos por la suma de ¢5.646.793,6 millones y gastos por ¢10.509.606,8 millones resultando una diferencia de ¢5.044.813,2 millones, diferencia que se financiará con Colocación de Títulos Valores en el mercado interno.

El financiamiento interno incorporado en el proyecto de presupuesto 2020 se compone de Colocación de Títulos Valores de corto plazo por ¢892.200,3 millones y Colocación de Títulos Valores de largo plazo por un monto de ¢4.152.612,9 millones.

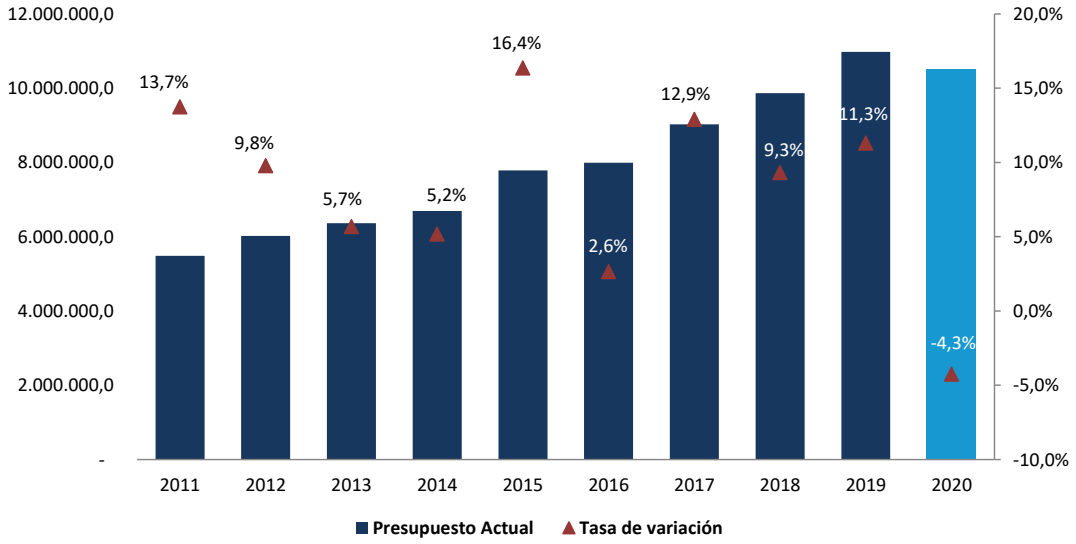
Además, la Colocación de Títulos Valores de corto plazo se compone por emisión de Títulos Valores de Deuda Interna fuente 280 por la suma de ¢732.814,0 millones, Títulos Valores Deuda Interna Contribución del Estado Deuda Política, elecciones presidenciales 2018 fuente 281 por la suma de ¢9.386,2 millones y Emisión de Títulos Valores Deuda Interna Caja Única fuente 282 por un monto de ¢150.000,0 millones.

3. Presupuesto de Egresos

El presupuesto de egresos del Gobierno Central para el ejercicio presupuestario 2020 asciende a ¢10.509.606,8 millones (¢10,5 billones), lo que representa una disminución del 4,3% (¢466.742,9 millones) respecto al presupuesto actual[7] del 2019 por un monto de ¢10.976.349,8 millones; el gráfico 3.1 muestra la evolución del presupuesto nacional durante el periodo 2011-2020.

[7] El presupuesto actual considera el presupuesto inicial aprobado y las modificaciones presupuestarias tramitadas al mes de agosto 2019.

Gráfico 3.1. Presupuesto del Gobierno Central
Monto del presupuesto actual 2011-2019 y proyecto de ley 2020
(en millones de colones y tasas de variación)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

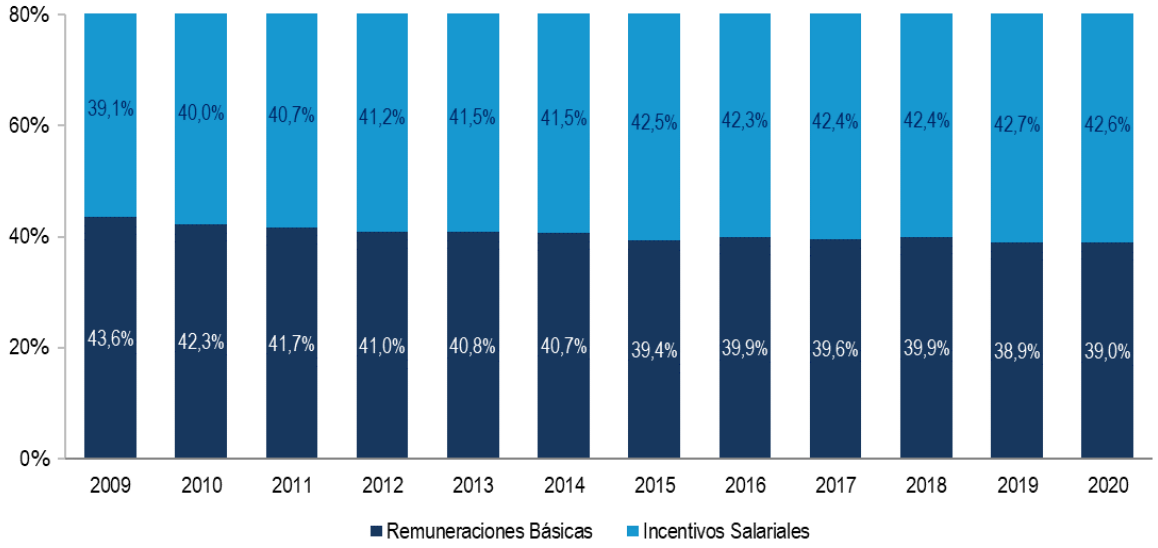
La reducción en el monto se explica por la menor asignación de recursos en los títulos del Servicio de la Deuda (SD), Ministerio de Hacienda (MH) y Presidencia de la República (PR), que en conjunto presentan una reducción total en sus presupuestos de ¢576.035,7 millones. Sin considerar los títulos del Servicio de la Deuda y los Regímenes de Pensiones, el presupuesto total disminuye un 0,7%.

3.1. Empleo Público, Regla Fiscal y Presupuesto por Resultados

En el mes de diciembre del 2018 se aprobó la Ley 9635, enfocada al Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la cual contempla cambios sustanciales en temas relacionados al impuesto al valor agregado (IVA), impuesto sobre los ingresos y utilidades (renta), ley de salarios del sector público y responsabilidad fiscal, entre otros.

El título III de la Ley 9635 introduce reformas a la ley de salarios de la administración pública, las cuales buscan principalmente disminuir el impacto que generan los incentivos salariales en el gasto púbico, que en los últimos años han llegado a superar el monto correspondiente a lo presupuestado por concepto de remuneraciones básicas, tal como se muestra en el gráfico 3.2.

Gráfico 3.2. Presupuesto del Gobierno Central
Composición de la partida Remuneraciones
Periodo 2011-2020
(como porcentaje de participación del total de la partida)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

La Ley 9635 ajusta los porcentajes de los incentivos por concepto de "dedicación exclusiva" y "prohibición" para los nuevos funcionarios que ingresen a laborar en la administración pública, pero mantiene los derechos a los funcionarios que contaban con alguno de los dos pluses previo a la entrada en vigencia de la ley; ajusta a montos nominales fijos todos los incentivos cuyos valores se establecían como un porcentaje del salario base; establece un límite a los salarios de jerarcas y miembros de juntas directivas de entidades públicas; establece que la creación de nuevos incentivos salariales solo puede ser mediante ley; incentivos por concepto de confidencialidad y discrecionalidad, bienios, quinquenios u otra acumulación de años de servicio distintos a las anualidades, no podrán ser otorgados en ningún caso a los servidores que sean nombrados por primera vez en una de las instituciones que reconozcan dichos pluses.

Para que el impacto que busca el referido Título III sea positivo para las finanzas públicas, es necesaria la aplicación del mismo por parte de todas las entidades del sector público, y que no se permitan excepciones como las que se están dando así mismos (contrario a la Ley 9635) el Poder Judicial y la Caja Costarricense del Seguro Social. Esta última, en búsqueda de solventar su situación financiera, ha aumentado de manera unilateral el porcentaje de aporte que tiene que hacer el Estado, sin medir el impacto que esta medida genera en el Gobierno Central, específicamente en los montos que deben presupuestarse por concepto de aportes estatales y patronales.

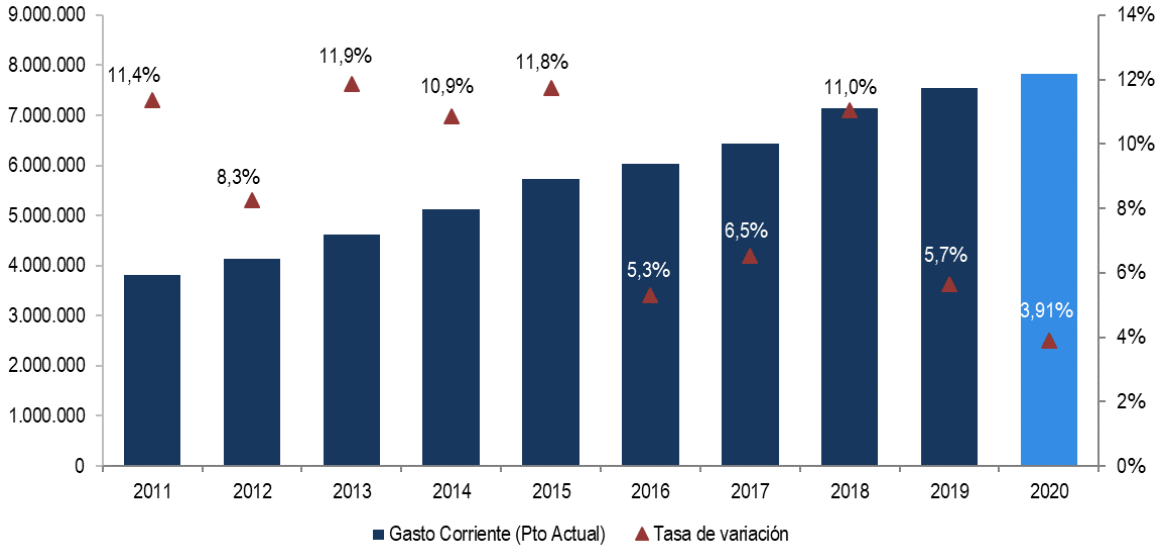
Por su parte, el título IV de la Ley 9635 considera el establecimiento de reglas de gestión para las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal. La definición de una

regla fiscal para limitar el crecimiento del gasto corriente en el Sector Público No Financiero (SPNF), se basa en el nivel de deuda del Gobierno Central (como % del PIB) y el comportamiento de la producción (crecimiento promedio del 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 en relación con el nivel de deuda del Gobierno Central.

Como resultado de la aplicación de la fórmula anterior, mediante oficio DM-0466-2019, en el mes de marzo la Ministra de Hacienda comunicó a los jerarcas de todas las entidades del SPNF, que para la elaboración de los presupuestos del 2020 deberán considerar una tasa de crecimiento máxima del gasto corriente del 4,67%, tomando como referencia el respectivo monto incorporado en el presupuesto inicial (el ordinario) aprobado para el 2019, en donde para el caso de Presupuesto Nacional se considera de manera agregada.

En el gráfico 3.3 se observa la evolución del gasto corriente del Gobierno Central para el periodo 2011-2020, en donde en los nueve años previos a la entrada en vigencia de la Ley 9635 la tasa promedio de crecimiento de este rubro fue del 9,2%, lo que refleja el compromiso por parte del ejecutivo para el 2020 al presentar una tasa de variación del **3,91**%, cifra que se compara favorablemente con el límite legal del 4,67%, y que demuestra de manera fehaciente el compromiso del gobierno con la ruta hacia la estabilidad de las finanzas públicas.

Gráfico 3.3. Presupuesto inicial del Gobierno Central
Evolución del Gasto Corriente
Periodo 2011-2020
(en millones de colones y tasas de variación)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

Con los cambios a la ley de salarios de la administración pública y lo establecido en los artículos 15 y 22 de la Ley 9635 sobre destinos específicos a presupuestar, se busca disminuir la presión que generan las partidas de "Remuneraciones" y "Transferencias" sobre el presupuesto, ya que a través de los años se han aprobado leyes en las que se define un monto determinado (destino específico) sin crear la fuente de financiamiento, generando una presión "extra" en el gasto, lo que da como resultado mayores necesidades de endeudamiento para que el gobierno pueda cumplir la normativa; con la reforma se espera una menor presión en las necesidades de financiamiento y por ende una disminución en el rubro de intereses.

Otro de los aspectos que se destaca en la formulación del presupuesto del 2020 es la implementación de lo dispuesto en la directriz 093-P "Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD)", mediante la cual se establece la Gestión para Resultados como el modelo de gestión pública que se adoptará en el sector público costarricense, el cual busca generar mejores criterios para asignar recursos, dar seguimiento y evaluar el impacto en la sociedad de las políticas, programas, proyectos o intervenciones públicas que realizan las entidades.

Esta implementación se establece a través de la presentación de nuevas estructuras programáticas para el Ministerio de Justicia y Paz (MJP) y el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), los cuales desde el 2017 han venido trabajando en conjunto con el MH y el Mideplan una revisión exhaustiva de sus programas, subprogramas, actividades, productos e indicadores.

Las nuevas estructuras programáticas de estas entidades permitirán identificar de mejor forma los distintos bienes y servicios que generan cada uno de sus programas y subprogramas, esto significa a la vez un avance en términos de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. En el siguiente cuadro se detalla el cambio en las estructuras programáticas de ambos ministerios a partir del presupuesto 2020:

Cuadro 3.1. Estructuras programáticas
Ministerios de Seguridad Pública y Justicia y Paz

Estructura	Ministerio de Seguridad Pública		Ministerio de Justicia y Paz	
	Anterior	*Actual*	*Anterior*	*Actual*
Programa	*2*	*7*	*4*	*5*
Subprograma	*6*	*0*	*0*	*7*
Actividad	*10*	*34*	*10*	*78*
Total	***18***	***41***	***14***	***90***

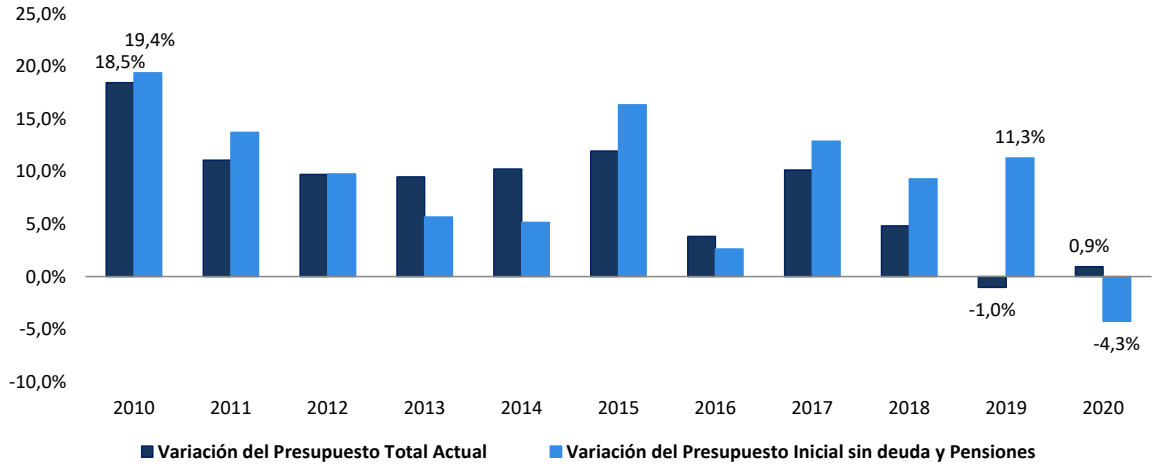
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Para el ejercicio presupuestario 2021 aplicarán esta metodología el MH, el Mideplan y el MEP. Posteriormente de forma paulatina se irán incorporando el resto de entidades que conforman el Presupuesto de la República.

3.2. Impacto de la deuda y de los regímenes de pensiones

En el análisis del presupuesto es importante considerar el efecto que generan los títulos correspondientes al "Servicio de la Deuda" y "Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional", por lo que en el gráfico 3.4 se muestran las tasas de variación del presupuesto al considerar el monto total y al excluir los montos correspondientes a estos dos rubros.

Gráfico 3.4. Presupuesto Nacional: Montos con y sin Pensiones y Deuda
Periodo 2010-2020
(tasa de variación)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera.
2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

El "Servicio de la Deuda" ha representado en promedio un 33,2% del total del presupuesto en la última década; sin embargo, en los últimos años su tendencia ha sido incremental hasta alcanzar el 41,1% en 2019, explicado por la constante necesidad del gobierno de atender obligaciones constitucionales y legales que se han sido creados sin contar con nuevas fuentes de ingresos, por lo que se ha recurrido al financiamiento de estas obligaciones a través de endeudamiento.

En el caso de los "Regímenes de Pensiones", contempla el pago a 63.254 beneficiarios correspondientes a 10 regímenes de pensiones contributivos, entre los que se encuentran los del régimen del Magisterio, Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), MH, Poder Legislativo, Correos, Telégrafos y Radios. Adicionalmente, contempla recursos para 8 regímenes de pensiones no contributivas otorgadas a Beneméritos, Expresidentes de la República, Víctimas de Guerra, Premio Magón y a ex servidores de INCOP e INCOFER. Para el 2020 se contempla un nuevo régimen para ex servidores de JAPDEVA; a pesar de que la ley no ha sido aprobada, se incluye la previsión presupuestaria.

En el cuadro 3.2 se muestra el desglose del proyecto de presupuesto para el 2020 por título presupuestario y su variación con respecto al presupuesto actual al mes de agosto.

Cuadro 3.2. Presupuesto Autorizado 2019 y Proyecto de Ley 2020

Montos asignados por título presupuestario

(en millones de colones)

Título Presupuestario	Presupuesto Autorizado 2019	Proyecto de Presupuesto 2020	Variación 20/19	Participación relativa 2020	Porcentaje del PIB
Total General	**10.976.349,8**	**10.509.606,8**	**-4,3%**		**27,2%**
Total General sin Deuda	**6.461.463,1**	**6.493.751,3**	**0,5%**		**16,8%**
Total General sin Deuda y sin Pensiones	**5.401.026,1**	**5.365.861,3**	**-0,7%**		**13,9%**
Servicio de la Deuda Pública	4.514.886,6	4.015.855,5	-11,1%	38,2%	10,4%
Ministerio de Educación Pública	2.648.412,0	2.670.018,0	0,8%	25,4%	6,9%
Régimenes de Pensiones	1.060.437,0	1.127.890,0	6,4%	10,7%	2,9%
Poder Judicial	473.584,2	472.677,0	-0,2%	4,5%	1,2%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	474.358,0	466.286,0	-1,7%	4,4%	1,2%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	464.142,9	420.985,0	-9,3%	4,0%	1,1%
Ministerio de Salud	332.395,0	341.549,0	2,8%	3,2%	0,9%
Ministerio de Seguridad Pública	261.265,3	267.244,0	2,3%	2,5%	0,7%
Ministerio de Justicia y Paz	141.087,1	153.021,0	8,5%	1,5%	0,4%
Ministerio de Hacienda	148.265,9	116.504,0	-21,4%	1,1%	0,3%
Tribunal Supremo de Elecciones	42.787,5	59.211,4	38,4%	0,6%	0,2%
Ministerio de Ambiente	54.122,0	53.877,0	-0,5%	0,5%	0,1%
Ministerio de Gobernación y Policía	51.126,0	53.025,0	3,7%	0,5%	0,1%
Asamblea Legislativa	35.870,0	48.128,0	34,2%	0,5%	0,1%
Ministerio de Cultura y Juventud	43.869,0	47.176,0	7,5%	0,4%	0,1%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	44.003,3	40.536,0	-7,9%	0,4%	0,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	27.309,4	29.060,9	6,4%	0,3%	0,1%
Contraloría General de la República	21.325,0	21.500,0	0,8%	0,2%	0,06%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	22.588,0	21.323,0	-5,6%	0,2%	0,06%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	7.293,0	17.662,0	142,2%	0,2%	0,05%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	11.895,1	16.829,0	41,5%	0,2%	0,04%
Presidencia de la República	61.321,4	16.078,8	-73,8%	0,2%	0,04%
Ministerio de la Presidencia	9.923,0	10.084,0	1,6%	0,1%	0,03%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	8.408,0	8.378,4	-0,4%	0,1%	0,02%
Ministerio de Comercio Exterior	7.387,0	6.918,0	-6,3%	0,1%	0,02%
Defensoría de los Habitantes de la República	6.288,0	6.290,0	0,0%	0,1%	0,02%
Partidas Específicas	2.000,0	1.500,0	-25,0%	0,0%	0,004%

Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2019 (P) – 2020 (E)

La disminución en el presupuesto es explicada principalmente por el título del "Servicio de la Deuda", concretamente en el componente "amortización", el cual presenta una disminución del 28,6% respecto al 2019 (¢812.658,1 millones), debido a la mejor gestión de deuda, en particular al efecto de canjes de deuda y menores obligaciones que deben ser honradas en el 2020.

El artículo 29 del título IV de la Ley 9635 establece que se contabilizarán dentro del 8% del PIB los recursos destinados a la educación estatal por concepto de primera infancia, preescolar, educación primaria, secundaria, educación profesional y educación técnica, incluido el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Para el 2020 el MEP incrementa su presupuesto respecto al 2019 en 0,8% (¢21.606,0 millones), alcanzando un monto de ¢2.670.018,0 millones (representa un 25,4% del total del presupuesto) en el que se incluyen los recursos destinados al FEES (¢512.781,5 millones), Juntas de Educación (¢278.309,9 millones) y al IMAS

(¢104.817,9 millones) para el financiamiento de diversos programas sociales. El INA presentará un presupuesto para 2020 por la suma de ¢160.073,5 millones, y por su parte, el IMAS asignará a la Red de Cuido un monto por ¢25.998,0 millones. Todo lo anterior da como resultado un total de ¢2.856.089,5 millones (7,40% del PIB). En el cuadro 3.3 se muestra el monto total que se destina a gastos e inversión asociado al sector educativo; si además de los conceptos mencionados en el párrafo anterior, se consideran los correspondientes a las Pensiones del Magisterio y Profesores, así como los proyectos que se financiarán con endeudamiento externo, la totalidad de recursos asciende a la suma de ¢3.485.636,9 millones, lo que representa un 9,0% del PIB.

Cuadro 3.3. Recursos destinados a Educación año 2020
(en millones de colones y como porcentaje del PIB)

Concepto	Presupuesto 2020
Ministerio de Educación Publica	2.670.018,0
INA	160.073,5
Red Cuido- IMAS	25.998,0
SUBTOTAL	2.856.089,5
% PIB	*7,4%*
Pensiones del Magisterio	619.000,0
Fideicomiso MEP	10.547,4
TOTAL	3.485.636,9
% PIB	*9,0%*

Fuente: Información suministrada por MEP, INA, IMAS.

La Presidencia de la República presenta una disminución del 73,8% respecto al 2019, debido a que el año anterior se incluyeron aproximadamente ¢46.000,0 millones para la CNE para atención de emergencias; en tanto que el Ministerio de Hacienda considera ¢31.761,9 millones menos que el 2019, debido a que el año anterior se contempló la capitalización al BCR por la absorción del BANCREDITO.

Entre los títulos que presentan las variaciones más significativas respecto al 2019, se destacan los siguientes:

- **MIVAH** (142,2%): se incorporan ¢10.000,0 millones (¢4.800,0 millones para BANVHI y ¢5.200,0 millones para las municipalidades de San José, Alajuela, Cartago y San Carlos) para para atender lo dispuesto en la directriz 27-MS-MIVAH en lo referente al "bono colectivo" para financiar proyectos en zonas o asentamientos en condición de precariedad, además de la dotación y mejora de la infraestructura social de redes y sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación, zonas verdes y recreativas para el mejoramiento de calidad vida, así como instalaciones comunitarias o estatales donde se desarrollan actividades productivas.
- **Mideplan** (41,5%): se incluyen recursos para el INEC por ¢3.995,0 millones para el financiamiento de operaciones estadísticas, incluido el Censo de población y vivienda 2021, en atención al mandato de

coordinación del Sistema Estadístico Nacional y de producción de estadísticas, según ley 9694; además, ¢2.700,0 millones para el Fondo de Preinversión del Mideplan, para financiar estudios de preinversión (perfil-prefactibilidad-factibilidad) de los proyectos estratégicos contenidos en el PNDIP y planes estratégicos institucionales.

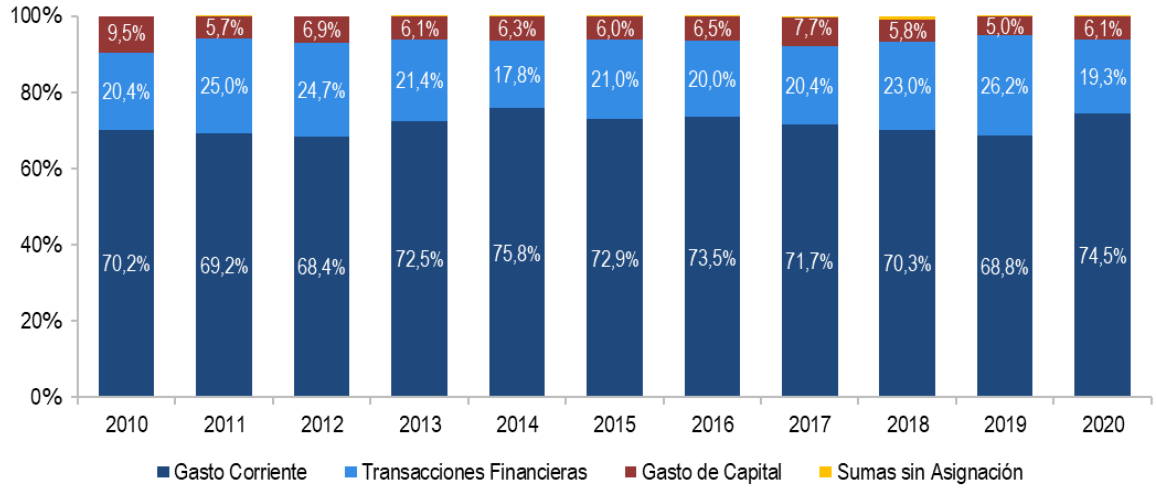
- **TSE** (38,4%): el aumento en el presupuesto por la suma de ¢16.423,9 millones considera los recursos para las elecciones municipales en 2020 y en subpartidas que soportan este proceso, tales como "Impresión, encuadernación y otros" y "Equipo y programas de cómputo"; se incluyen ¢9.386,2 millones de contribución a los partidos políticos.
- **Asamblea Legislativa** (34,2%): la variación es explicada por la incorporación de ¢12.500,0 millones para atender el pago de alquiler del nuevo edificio del poder legislativo.

El anexo 3 presenta el detalle de las variaciones de gasto para cada uno de los títulos presupuestarios para el ejercicio presupuestario 2020.

3.3. Clasificación económica

Debido a la implementación de la regla fiscal a partir del 2020, 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 distribuido la asignación de las principales partidas en años anteriores y el efecto que la ley de fortalecimiento de las finanzas públicas generará en el presupuesto.

Gráfico 3.5. Presupuesto Nacional por Clasificación Económica
Periodo 2010-2020
Montos presupuestados por principales partidas
(como porcentaje del total)



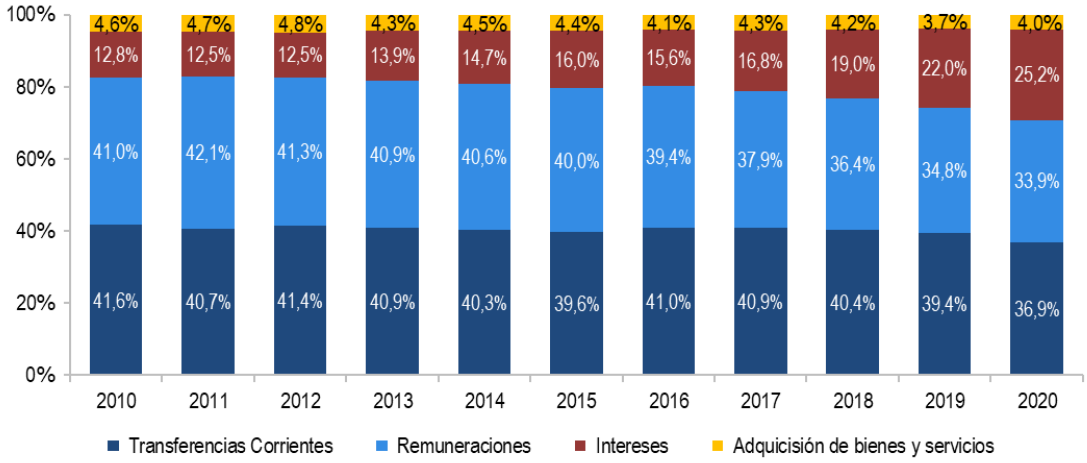
Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

Durante el periodo 2010-2019 el gasto corriente representó, en promedio, el 71,3% del presupuesto total. Sin embargo, a partir del 2017 comienza a presentar una disminución que se contrarresta con el aumento presentado en la partida de "Transacciones Financieras", rubro que incorpora lo correspondiente al gasto por concepto de "intereses" y "amortización", en tanto que el gasto de capital también ha disminuido su participación en el total. Para 2020 la situación descrita anteriormente se revierte, al disminuir la participación de las transacciones financieras (19,3% del total del presupuesto) y aumentar la participación tanto del gasto corriente del 68,7% al 74,59% y del gasto de capital del 5,0% al 6,1% respectivamente. Es importante acotar que este aumento es en su peso relativo, pues tal y como se observó líneas atrás, el Presupuesto Nacional del 2020 refleja la menor tasa de crecimiento de gasto corriente de los últimos años.

3.3.1. Gasto corriente

Para el ejercicio económico 2020 el monto presupuestado por concepto de gasto corriente asciende a ¢7.834.565,5 millones, presentando un crecimiento del 3,79% respecto al año anterior. Los principales conceptos que agrupa el gasto corriente son los correspondientes a transferencias, remuneraciones, intereses de la deuda pública y la adquisición de bienes y servicios. En el gráfico 3.6 se muestra la participación relativa de cada uno de estos componentes durante el periodo 2010-2020.

Gráfico 3.6. Presupuesto Nacional: Gasto Corriente
Periodo 2010-2020
Montos presupuestos por principales partidas
(como porcentaje del total)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

Para 2020 la partida de "Transferencias" es la que concentra la mayor parte de los recursos del gasto corriente (36,9%), con un monto de ¢2.892.206,3 millones. Esto significa una disminución del 2,8% (¢84.438,3 millones) respecto al 2019, lo cual es explicado por el margen otorgado por la ley 9635 en lo referente a la asignación presupuestaria de rubros que en años anteriores eran destinos específicos. A continuación, se mencionan algunas de las principales transferencias corrientes que se incluyen en el proyecto de presupuesto para 2020:

- **Pensiones**: se incluye un monto por ¢768.562.7 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.
- **CCSS**: considera ¢620.958,0 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 ¢478.459,4 millones.
- **Juntas de Educación y Administrativas**: Se incluyen un total de ¢237.181,7 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.
- **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)**: atendiendo lo dispuesto en los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 9635, para el 2020 corresponde la asignación por un monto de ¢204.743,7 millones.

Por su parte, la partida de "Remuneraciones" es el segundo componente en importancia relativa del gasto corriente en 2020 (33,9%), presentando un crecimiento del 1,1% (¢30.028,0 millones), porcentaje menor a la inflación esperada. Considera el pago de salarios, incentivos salariales y contribuciones sociales de 143.705 puestos por un monto de ¢2.657.769,1 millones. Es importante resaltar que para el 2020 las entidades procedieron a eliminar un total de 158 plazas, entre las que se pueden mencionar al TSE (57), Asamblea Legislativa (41), MOPT (21), Ministerio de Hacienda (16). Los únicos ministerios que presentan un incremento de puestos nuevos son el MEP (525) y Relaciones Exteriores (un puesto que se traslada del Mideplan).

También se debe resaltar el crecimiento del 0,9% de la subpartida "incentivos salariales", producto de las medidas implementadas en la ley 9635 al pasar a ser un monto nominal fijo en lugar de un porcentaje ligado al salario base. En el cuadro 3.4 se observa el crecimiento en la partida remuneraciones y en la subpartida de incentivos salariales para los últimos 4 años.

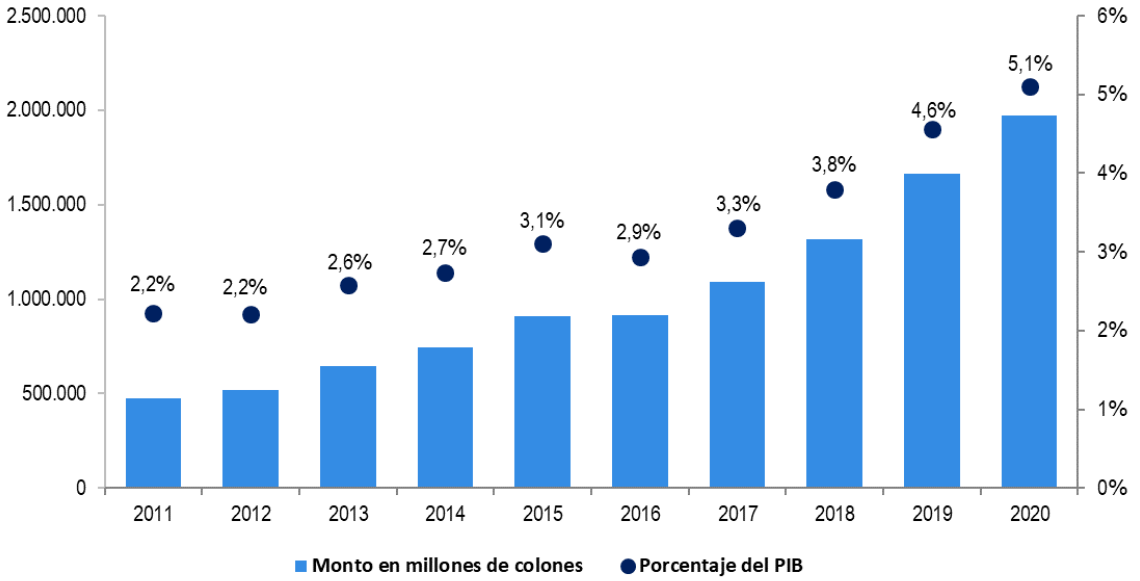
Cuadro 3.4. Presupuesto Nacional: Remuneraciones e incentivos 2016-2020
(Tasas de variación y como porcentaje del PIB)

Tasas de variación				
Descripción	16/17	17/18	18/19	19/20
Remuneraciones	6,1%	2,7%	4,2%	1,1%
Incentivos	6,3%	2,6%	5,0%	0,9%
Porcentaje del PIB				
Descripción	2017	2018	2019	2020
Remuneraciones	7,5%	7,0%	7,1%	6,9%
Incentivos	3,2%	3,0%	3,0%	2,9%

Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera.
2016-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

La evolución en el periodo 2010-2020 que se presenta en el gráfico 3.7, muestra como los intereses han ido aumentando a través de los años, producto de las constantes necesidades de financiamiento que ha requerido el gobierno para financiar 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.

Gráfico 3.7. Presupuesto Nacional: Intereses
Montos presupuestados 2011-2020
(en millones de colones y como porcentaje del PIB)



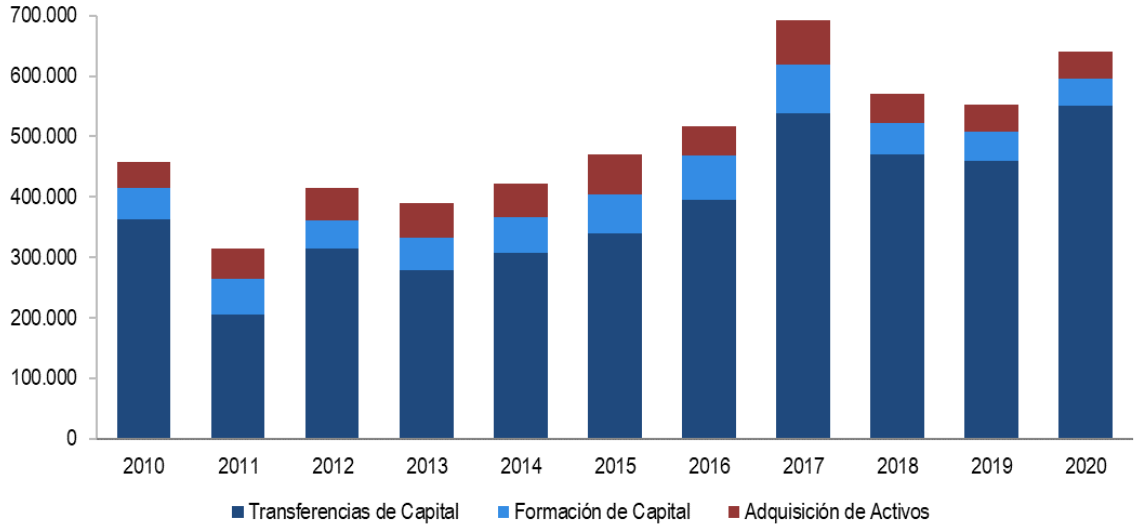
Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

A partir del 2016 se evidencia como se ha incrementado significativamente el monto presupuestado por este concepto, hasta llegar a representar un 25,2% en el presupuesto para el 2020, en donde se considera la asignación de recursos por un monto de ¢1.971.010,0 que representan un 5,1% del PIB, por lo que se hace indispensable el apoyo por parte del poder legislativo en la aprobación de proyectos que permitan optar por mejores condiciones de financiamiento a un menor costo.

3.3.2. Gasto de Capital

Tal como se muestra en el gráfico 3.8, el gasto de capital para 2020 presenta una asignación por la suma de ¢640.937,8 millones, lo que representa un incremento del 16,1% (¢88.761,8 millones) respecto a 2019, situación que es posible debido al margen que ha generado la menor presión en partidas de gasto corriente como "remuneraciones" y "transferencias", así como en las menores necesidades para la partida de "amortización" para 2020.

Gráfico 3.8. Presupuesto Nacional: Gasto de Capital
Periodo 2010-2020
Montos presupuestados por principales partidas
(millones de colones)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

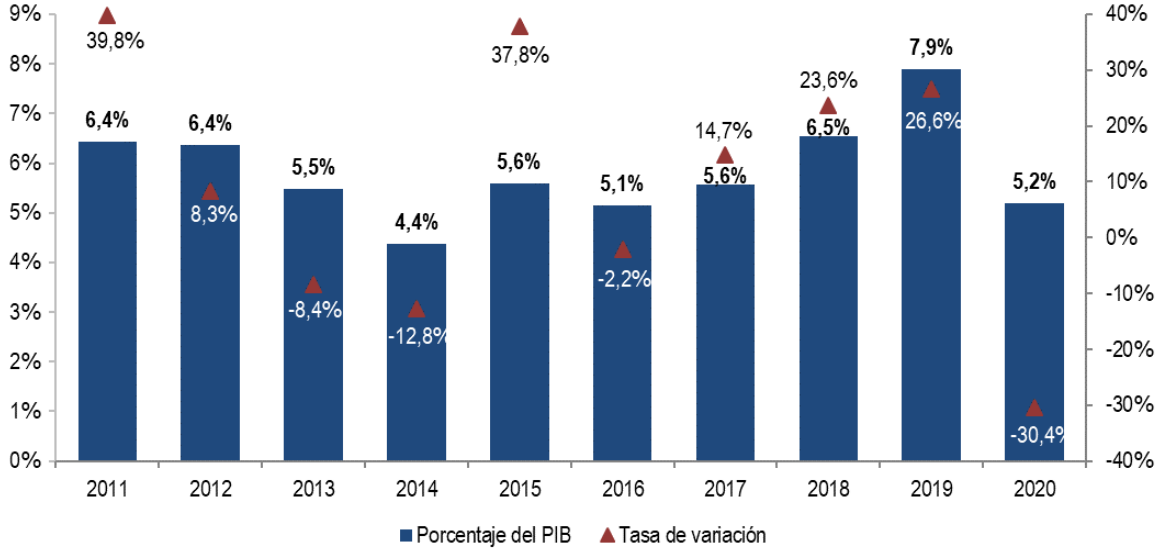
A pesar de la mayor asignación de recursos para 2020, el gasto de capital sólo llega a representar el 6,1% del total del presupuesto y el 1,7% del PIB. Las transferencias equivalen al 86,0% del total de gasto de capital, con una suma de ¢551.315,0 millones, concentradas en el MOPT (¢309.326,7 millones), MEP (¢125.123,8 millones) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (¢55.085,3 millones). Entre los principales destinos de los recursos se citan los siguientes:

- **Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)**: se destina un monto de ¢179.296,3 millones para el apoyo de proyectos y programas de inversión, rehabilitación, mantenimiento de la red vial nacional y el proyecto de rehabilitación y extensión de la ruta nacional 32 y para gastos operativos del propio Consejo.
- **Municipalidades**: con el fin de atender lo dispuesto en el artículo 5 del inciso b. de la ley 8114, se presupuestan ¢107.863,9 millones para apoyar programas y proyectos de inversión en infraestructura de la vial de la red cantonal.
- **Fondo Especial para la Educación Superior (FEES)**: entre los recursos que se incluyen para atender el mandato constitucional sobre el financiamiento de la educación, se asigna por concepto de gastos de capital un monto por ¢70.000,0 millones.
- **FODESAF**: se asigna la suma correspondiente a ¢50.839,3 millones por concepto de capital.
- **Juntas de Educación y Administrativas**: se incluyen un total de ¢41.128,2 millones para atender programas relacionados con infraestructura educativa.

3.3.3. Transacciones financieras

Incorpora los montos correspondientes a “otros activos financieros” y en su mayor parte a la “amortización”, la cual para el 2020 concentra el 19,0% del monto total del presupuesto con un monto de ¢2.000.512,0 millones, lo que representa una variación del -30,4% respecto al 2019 y equivale a un 5,2% del PIB.

Gráfico 3.9. Presupuesto Nacional: Transacciones Financieras
Periodo 2011-2020
(tasa de variación y como porcentaje del PIB)



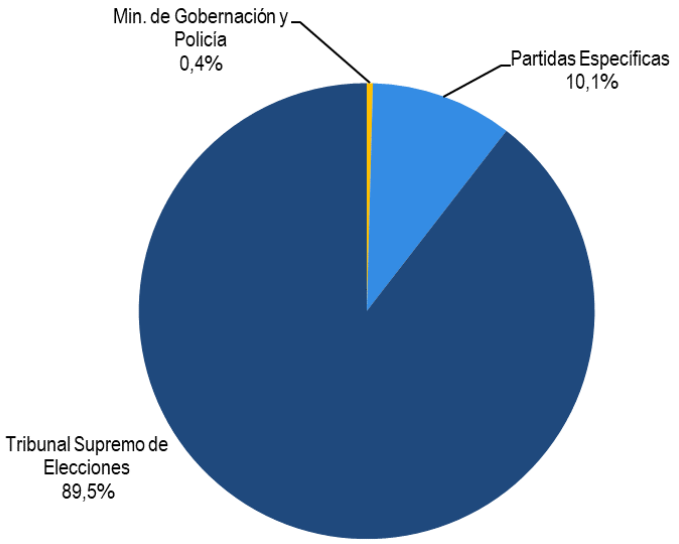
Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

Al observar la evolución de la amortización como porcentaje del PIB, desde el 2016 se venía mostrando un aumento constante, situación que para 2020 se revierte y se vuelve a posicionar en los niveles mostrados en 2016, generando menos presiones en la atención de este componente del servicio de la deuda. Esto se logra como resultado de una mejora significativa en la gestión de deuda.

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 2020 se consideran ¢2.285,6 millones, lo que significa un 0,02% del total del presupuesto. En el gráfico 3.10 se muestra la forma en que se distribuye esta partida en los títulos presupuestarios.

Gráfico 3.10. 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)

En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones los recursos son presupuestados para sufragar los gastos que ocasione la organización y adecuada difusión de un eventual referéndum y para el fondo general de elecciones; en lo que respecta a las Partidas Específicas corresponde a la morosidad de las municipalidades según lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 7755; por su parte, el Ministerio de Gobernación y Policía (MGP) incluye ¢9,8 millones correspondientes a recursos provenientes del impuesto de exportación de cajas de banano, que deben ser distribuidas por el MH mediante decreto.

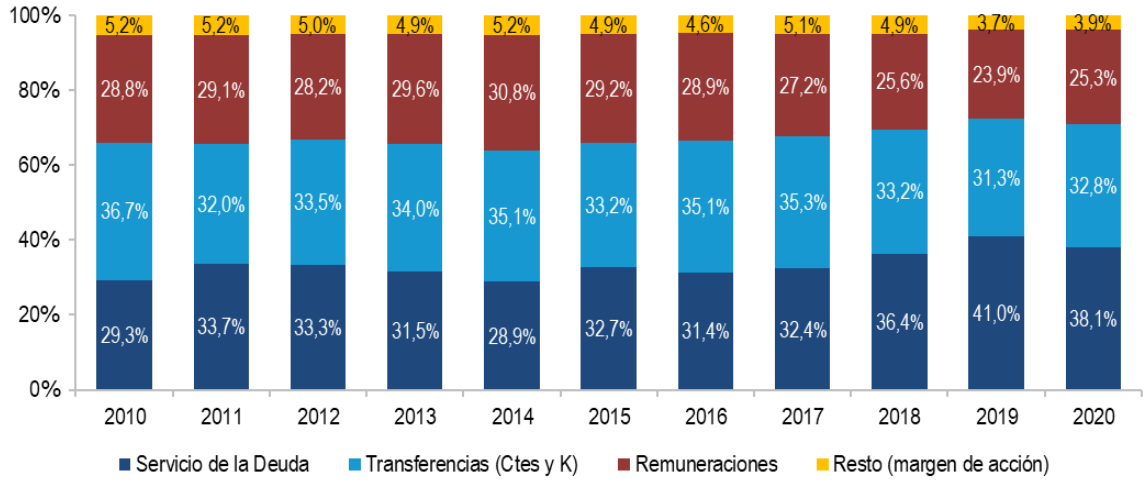
3.4. Rigidez del presupuesto

Durante muchos años el debate del gasto público se ha enfocado en la necesidad de la implementación de restricciones por parte del Gobierno para contener el efecto que genera el exceso de gastos sobre los ingresos efectivos que puede recaudar; sin embargo, cuando se analiza la composición del presupuesto con el objetivo de buscar una solución al problema del déficit, se encuentran una serie de obligaciones que el gobierno no puede dejar de atender sin que se genere un impacto negativo para un sector en particular o bien, a la población más vulnerable.

En este análisis se detallan tres grandes grupos: “Servicio de la Deuda”, “Transferencias” (en las que se incluyen tanto las corrientes como las de capital) y las “Remuneraciones”. Tal como se muestra en el gráfico 3.11, en los últimos 10 años estos tres rubros han acaparado en promedio el 95,1% del total del presupuesto, lo que resta margen de acción para buscar una reducción en el manejo del gasto del Gobierno Central que impacte

significativamente en el déficit. Para 2020 se muestra una recuperación al aumentar 0,2% respecto al "margen" que tuvo el gobierno en 2019.

Gráfico 3.11. Rigidez Presupuestaria
Monto del presupuesto actual 2010-2019 y proyecto 2020
(como porcentaje del total)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

Tal como se comentó en el apartado 3.1, el efecto de la ley de fortalecimiento de las finanzas públicas no es inmediato, sino que es de esperar que en los próximos años este margen aumente, debido al efecto que provocarán las reformas en la aplicación de incentivos salariales y en la asignación de destinos específicos, propiciando una menor presión en el crecimiento de "Remuneraciones" y "Transferencias". Lo anterior, aunado al límite de crecimiento del gasto corriente (regla fiscal) y al rendimiento esperado que se genere producto de las reformas en los principales impuestos (IVA y renta), lo que ayudaría al Gobierno Central a tener menores necesidades de financiamiento, incidiendo en el pago de intereses y amortización para los próximos años.

3.5. Resultado Primario y Financiero 2020

En el cuadro 3.5 se muestran los resultados primarios y financieros implícitos en los proyectos de presupuesto durante el periodo 2016-2020, en donde para el ejercicio económico 2020 se presenta un déficit financiero del 7,8% del PIB, cifra menor a la presentada el año anterior (8,2%), siendo explicada por el efecto que produce la atención del pago en intereses, la cual a través de los años ha venido aumentando hasta representar un 5,1% del PIB en 2020.

Cuadro 3.5. Presupuesto Nacional: Resultado Primario y Financiero 2016-2020

(Tasas de variación y como porcentaje del PIB)

Variable	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos totales	4.344.821,4	4.836.929,7	5.187.316,7	5.087.023,5	5.464.793,8
Gastos totales sin amortización	6.444.351,5	7.103.060,1	7.711.447,8	8.048.158,1	8.479.094,7
Gasto primario	5.506.112,4	6.013.699,1	6.334.642,9	6.384.415,5	6.508.084,7
Inteses	938.239,1	1.089.361,0	1.376.804,8	1.663.742,6	1.971.010,0
Déficit primario presupuestario	(1.161.291,0)	(1.176.769,4)	(1.147.326,3)	(1.297.392,0)	(1.043.290,9)
% *PIB*	-3,7%	-3,6%	-3,3%	-3,6%	-2,7%
Déficit financiero presupuestario	(2.099.530,1)	(2.266.130,4)	(2.524.131,1)	(2.961.134,7)	(3.014.300,9)
% *PIB*	-6,7%	-6,9%	-7,3%	-8,1%	-7,8%
PIB	31.136.210,5	33.014.818,8	34.693.417,7	36.429.780,1	38.586.879,6

Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2016-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

El balance primario muestra un faltante por ¢1.043.290,9 millones, correspondiente a un 2,7% del PIB, cifra menor a la estimada para los últimos 4 ejercicios presupuestarios (3,5% del PIB en promedio). Lo anterior evidencia una reducción respecto al 2019 aproximadamente de un punto porcentual de la producción nacional (¢284.894,7 millones). Esto significa que para el 2020 hay una menor presión en las necesidades de financiamiento del gasto, resultado de la aplicación de la Ley 9635 y la gestión de deuda realizada por el Ministerio de Hacienda. Se espera que esta tendencia se mantenga para los próximos años y se logre la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo. Lo anterior, siempre y cuando dicha Ley se aplique a plenitud, sin entidades que pretendan salirse de su cumplimiento, lo que afectaría la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

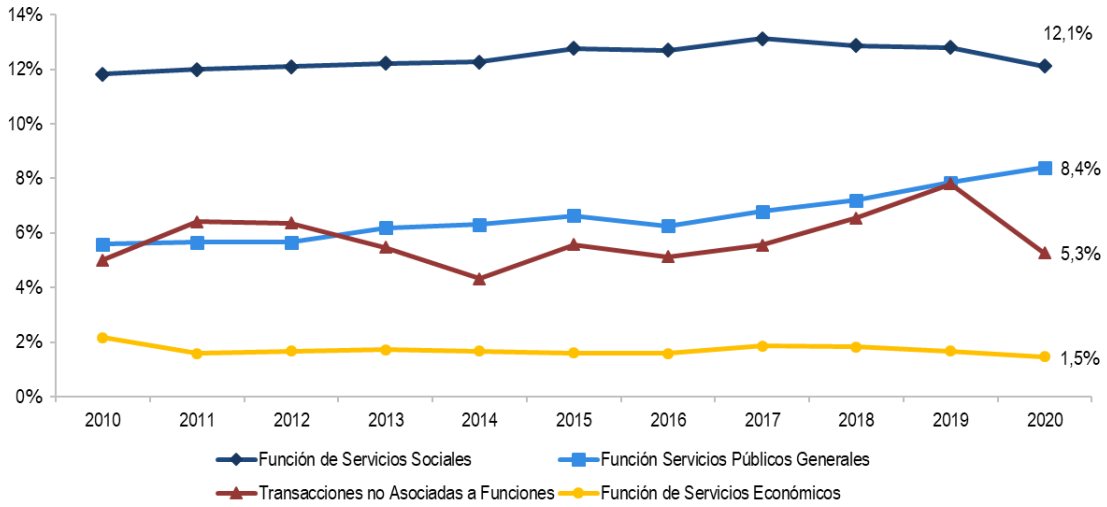
3.6. Clasificación funcional

A través de esta clasificación se pueden identificar las áreas hacia las cuales se destinan los recursos y las finalidades o propósitos del gasto público, de acuerdo con la clase de servicios que prestan cada una de las entidades de Gobierno; asimismo, constituye una herramienta útil para analizar el volumen de recursos que se asigna a las entidades para el cumplimiento de sus fines.

La Clasificación funcional se compone de cuatro categorías: “Servicios Públicos Generales”, “Servicios Económicos”, “Función Social” y “Transacciones no Asociadas a Funciones”. Para 2020 un 44,5% del presupuesto (¢4.677.767,6 millones) se destina para el financiamiento del “Gasto Social”, en el que se incluyen los gastos relacionados con educación, salud, vivienda y desarrollo comunitario, servicios relacionados con la recreación, el deporte, la cultura y la protección social.

En el gráfico 3.12 se muestra la evolución del presupuesto nacional de acuerdo a la clasificación funcional como porcentaje del PIB, en donde se observa que se mantiene una alta asignación de recursos en la función social (12,1%), mismos que son utilizados para atender programas y proyectos enfocados a sectores vulnerables específicos y a la ciudadanía en general.

Gráfico 3.12. Presupuesto Nacional: Clasificación Funcional
Periodo 2011-2020
Montos presupuestados por principales clases
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Sistema de Formulación Presupuestaria y Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera. 2010-2018 (D), 2019 (P), 2020 (E)

3.7. Otros elementos a considerar en el presupuesto 2020

3.7.1. Pago del IVA por primera vez

En el mes de junio del 2019 se emitió el Decreto Ejecutivo N° 41.779 sobre el "Reglamento de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado". El Transitorio III de dicho Reglamento indica que a partir del 1 de enero de 2020 todas las entidades que conforman el Gobierno Central deberán pagar el Impuesto al Valor Agregado por los bienes y servicios que adquieran, para lo cual deben contemplar dicho impuesto en los carteles, contrataciones y licitaciones que se vayan a ejecutar a partir de dicho año. Lo anterior significa que un 3,8% del total del presupuesto (¢403.202,2 millones), los montos incluidos en la subpartida de gasto corriente "Adquisición de bienes y servicios", así como los recursos de los grupos de subpartida del gasto de capital "Formación de Capital" y "Adquisición de Activos", serán sujetos al IVA acorde a las tasas que se establecen para cada uno de las mercancías incluidas en los planes de compras institucionales.

3.7.2. Otras asignaciones de gasto

Equidad de Género

El país cuenta desde el 2018 con la segunda política en el tema de género denominada "Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica" 2018-2030, impulsada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), que responde a los compromisos del país en este tema y tiene como objetivo "que nadie se quede atrás en el desarrollo".

Para el 2020 se presupuestan recursos por un monto de ¢17.580,8 millones que responden a los esfuerzos en el tema de Equidad de Género, cuyas acciones se detallan a continuación:

- ✓ **Asamblea Legislativa**: a pesar que la institución no brindó información sobre los recursos asignados, señala que cuentan con una Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género, cuyo presupuesto está integrado en el institucional, a través de la cual se persigue transversalizar los procesos y realizar acciones en esa materia.
- ✓ **Contraloría General de la República**: realizará acciones que no requieren recursos específicos tales como campañas informativas.
- ✓ **Ministerio de Seguridad Pública**: dispone de recursos en actividades de capacitación, dado que se realizan coordinaciones con la oficina de equidad de género para que se impartan charlas de atinencia, según se presenta la necesidad. Se ha ofrecido la colaboración del espacio físico, para ubicar la oficina de equidad de género en el programa de "Actividades Comunes a los Programas Servicio de Seguridad Ciudadana, Servicio de Seguridad Fronteriza, Servicio de Seguridad Aérea y Servicios de Investigación y Represión del Narcotráfico". Los diversos cursos que realiza el programa son abiertos tanto para hombres como mujeres.
- ✓ **Ministerio de Obras Públicas y Transportes**: se destinan recursos para viáticos para las reuniones mensuales de la oficina de Equidad de Género con enlaces destacados en las diferentes dependencias.
- ✓ **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**: se incluyen recursos para diversas acciones tales como: realización de giras regionales, participación en eventos del Sistema Nacional de Empleo en coordinación con el INA y el MEP, satisfacer las necesidades de formación y capacitación de las personas en condición de pobreza básica o extrema según la demanda de empleo, mantenimiento preventivo, correctivo y evolutivo del sistema web PRONAE, que administra y controla el registro de proyectos de capacitación Empléate o Pronae, ideas productivas u obras comunales dirigidos a beneficiarios de poblaciones vulnerables como adolescentes y mujeres; también se destinan recursos para transferencias monetarias no reembolsables para capacitación de la Estrategia del Bilingüismo, Empléate o proyectos PRONAE, dirigidos a beneficiarios en condición de pobreza básica o extrema y/o en desempleo o subempleo.
- ✓ **Ministerio de Justicia y Paz**: recursos para dar continuidad a las metas programadas desde el 2019, en donde los temas de equidad de género, protección del medio ambiente y cambio climático son ejes transversales en las atenciones que realiza el Viceministerio de Paz.
- ✓ **Poder Judicial**: recursos principalmente para la coordinación para realizar al menos dos actividades que permitan impulsar, visibilizar o fortalecer acciones institucionales para la disminución de brechas de género.
- ✓ **Tribunal Supremo de Elecciones**: recursos para la ejecución de actividades formativo-informativas con alcance a las oficinas regionales, para el desarrollo de la gestión ordinaria de la Unidad de Género

Institucional, entre ellos la sensibilización y divulgación de temas atinentes a la perspectiva de género y derechos humanos, la celebración de fechas conmemorativas afines, compra de productos gráficos alusivos al tema; firma de cartas de entendimiento en el marco de convenios suscritos con la UNA y UCR, orientadas a la realización de actividades de capacitación en temas de igualdad de género y derechos humanos, para dar continuidad al contrato del servicio de cuido integral de niños y niñas del personal institucional.

Medio Ambiente y Cambio Climático

La protección del medio ambiente, así como la variación global del clima de la Tierra, originado por causas naturales y atribuidas directa o indirectamente a las acciones que realiza el hombre (Cambio Climático), han sido preocupaciones actuales de todos los gobiernos y constituye uno de los mayores retos, en donde el no realizar acciones a tiempo podría provocar problemas severos tales como escasez de agua potable, sequías, olas de calor, que traen como consecuencia problemas en la salud, cambios meteorológicos constantes que amenazan la producción de alimentos, e incrementan el riesgo de inundaciones catastróficas, entre otros.

Ante esta realidad, el Gobierno se compromete a realizar acciones tendientes a minimizar los riesgos del cambio climático y a proteger el medio ambiente, por lo que insta a las instituciones a realizar esfuerzos que impacten en estos temas.

Dado lo anterior, en la clasificación funcional "Protección del medio ambiente", las instituciones destinan recursos por ¢45.046,7 millones, específicamente en las clasificaciones "Reducción de la contaminación", "Protección de la diversidad biológica y del paisaje" y "Protección del medio ambiente no especificados". De la misma forma, se destinan recursos por ¢1.073,5 millones en otras subpartidas de gasto que coadyuvan en esta materia. Las principales acciones a realizar se detallan a continuación:

- ✓ **Asamblea Legislativa**: a pesar que la institución no brindó información sobre los recursos asignados, señala que mediante una comisión especializada procura el desarrollo de reutilización y reciclaje, e implementa políticas para la reducción de uso de papel y tintas de impresoras.
- ✓ **Contraloría General de la República**: los recursos se destinan para el servicio de tratamiento y reciclaje para la disposición correcta de residuos de manejo especial, verificación del cumplimiento de las normas de Carbono Neutralidad, desarrollo de actividades ambientales que procuren una mayor concientización en los funcionarios, repercutiendo en el cumplimiento del Plan de Bandera Azul Ecológica y el Plan de Gestión Ambiental Institucional. En Transferencias de Capital a órganos Desconcentrados se destinan recursos para la compensación de emisiones de CO2 con el fin de cumplir el carbono neutralidad (pago de créditos de carbono), además se diseñó el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), el cual

abarca los años 2018-2022, enfocado en minimizar el impacto negativo al ambiente que pueda generar el desarrollo de las funciones institucionales.

- ✓ **Defensoría de los Habitantes de la República:** los recursos se orientan a la realización de diversos rótulos informativos sobre prácticas sostenibles de consumo de agua, electricidad, combustible y papel, para ubicar en las instalaciones principales de la Defensoría y de las oficinas regionales, dado que se considera importante contar con material visual que informe a las y los funcionarios sobre prácticas internas de consumo responsable.
- ✓ **Presidencia de la República:** para las contrataciones de recarga de extintores, contrataciones para el servicio de fumigación, adquisición de productos de papel y cartón, útiles y materiales de limpieza, amigables con el medio ambiente y la prevención del cambio climático.
- ✓ **Ministerio de la Presidencia**: los recursos presupuestados son para contrataciones de productos de papel y cartón, útiles y materiales de limpieza, recarga de extintores en donde los productos deben ser amigables con el medio ambiente y ayudar a disminuir los efectos del cambio climático.
- ✓ **Ministerio de Seguridad Pública**: recursos para: la recolección de desechos bioinfecciosos, que se generan producto de la atención de pacientes en el consultorio médico y de los vuelos ambulancia que se realizan, pago de las revisiones técnicas de la flotilla vehicular y fumigaciones periódicas contra insectos y roedores, adquisición de basureros plásticos con tapa, para separar los residuos sólidos, así como la separación de desechos alimenticios de los otros tipos de desechos, compra de productos de limpieza biodegradables necesarios para cumplir con las directrices de Ministerio de Salud y Salud Ocupacional del Ministerio.
- ✓ **Ministerio de Hacienda**: destina recursos para el mantenimiento de los aires acondicionados y el cambio de filtros para mingitorios ecológicos de 0 consumo de agua.
- ✓ **Ministerio de Economía Industria y Comercio**: adquisición de materiales para ser utilizados en la sensibilización en el tema de medio ambiente, así como de productos de limpieza amigables con el ambiente de acuerdo a las políticas y decretos emanados por el MINAE y la Comisión de Gestión Ambiental Institucional, además para la compra de productos que en la medida de lo posible sean elaborados con material reciclado dentro de los convenios marcos respectivos vigentes en Sistema de compras públicas.
- ✓ **Ministerio de Obras Públicas y Transportes**: Recursos para programación de giras de inducción, recolección de información en el campo y ferias ambientales programadas en cada región en coordinación con la Comisión de Gestión ambiental, adquisición de luminarias para las diferentes oficinas a nivel nacional de la División de Obras Públicas y Transportes, compra de aires acondicionados con mayor eficiencia energética y de materiales y suministros amigables con el ambiente.
- ✓ **Ministerio de Educación Pública**: Recursos para la premiación de centros educativos, participantes del programa “Bandera Azul Ecológica”.

- ✓ **Ministerio de Salud**: los recursos para el pago de la cuota anual según convenio de Basilea sobre control fronterizo de desechos peligrosos y su eliminación, en el que las partes cooperarán entre sí para mejorar o conseguir el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos, salvaguardando la salud humana y el medio ambiente.
- ✓ **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**: recursos para emisión y renovación de certificados de firma digital para funcionarios nuevos con el fin de evitar el uso de papel, mantenimiento y reparación del edificio de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) con el fin de evitar fugas de agua, reemplazo de sistema de luminarias por dispositivos que ahorren energía, reparando daños en el edificio que implican mantener los deshumificadores constantemente encendidos, fugas de agua en grifería y sistemas de los sanitarios, entre otros; acciones tendientes a minimizar los impactos ambientales de la institución, a través de compras públicas en reducción de papel sustituyéndolos por documentos electrónicos**,** compra de útiles y materiales de limpieza 100% biodegradables, entre otros.
- ✓ **Ministerio de Justicia y Paz**: recursos para inicio del cambio de los equipos de aire acondicionado obsoletos por equipos modernos que propician el mejoramiento de las cargas eléctricas puesto que consumen menor amperaje, para cumplir con la Directriz 011-Miane de eficiencia energética con la utilización del refrigerante recomendado R-410 Ecológico, así como los sellos de Energy Star y en general para dar continuidad a las metas programadas desde el 2019, en donde el tema de protección del medio ambiente y cambio climático se encuentran son ejes transversales en las atenciones que realiza el Viceministerio de Paz.
- ✓ **Ministerio de Vivienda**: se destinan recursos para la certificación de C-Neutralidad, dado que se requiere compensar las toneladas de CO2 equivalente que no se pudieron reducir mediante las acciones climáticas desarrolladas durante el 2019, según lo establecido en las normas INTE 12-01-06 e ISO 14064, para cumplir con la meta país de carbono neutralidad para el 2021.
- ✓ **Ministerio de Ambiente y Energía**: los recursos van dirigidos en general para el plan nacional de monitoreo, delimitación de acuíferos, levantamiento topográfico en el río Tempisque, estudios de prospección geofísica, de infiltración y análisis de suelos; implementación del programa de educación ambiental, así como para las estaciones de monitoreo de las aguas subterráneas en tiempo real. Adicionalmente, para el financiamiento de los proyectos de alcantarillado sanitario, denominados "Proyecto de saneamiento ambiental de Heredia" y "Proyecto de construcción de alcantarillado sanitario urbanización 11 de abril en Alajuelita", para cubrir los gastos de transporte dentro del país de funcionarios del programa, pago de viáticos a los funcionarios técnicos, legales y de la administración y dirección de la dirección de transporte y comercialización de combustibles y la dirección de la dirección de energía y la compra de combustible, pago de cuotas a organismos internaciones y transferencias a órganos desconcentrados dirigidos a temas relacionados con tema de protección ambiente.

- ✓ **Poder Judicial**: los recursos son para brindar seguimiento al actual Plan de Gestión Ambiental (2017-2021) e implementar la actualización del Plan de Gestión Ambiental para el 2022-2026.
- ✓ **Tribunal Supremo de Elecciones**: se destinan recursos para la adquisición de recipientes recolectores de materiales reciclables, previsión para la disposición de residuos peligrosos (fluorescentes y luminarias), realización de actividades de sensibilización en oficinas regionales, arrendamiento de paneles solares, con lo que se espera una reducción significativa en los costos por consumo eléctrico, pago del servicio de pintura especial para techos, con lo que se pretende disminuir la reflexión de los rayos ultravioleta y bajar la temperatura interna en los edificios del TSE, contratación del sistema de reutilización de aguas freáticas en sede central, con la implementación de paneles solares y las demás medidas adoptadas por la institución, se da continuidad a las acciones orientadas a la "Huella Verde" y contribución con la meta-país "Carbono-Neutral".

4. Deuda Pública

El panorama macroeconómico en Costa Rica en los últimos años ha mostrado una desaceleración en el crecimiento económico y un deterioro de las variables fiscales caracterizado por una tendencia creciente en la carga de intereses y consecuentemente en el déficit fiscal, como resultado de los importantes aumentos de la deuda pública respecto al PIB. No obstante, a partir de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (que incorpora la aplicación de la regla fiscal) se espera que la tendencia del balance fiscal y trayectoria de los niveles de endeudamiento muestren una evolución favorable conforme se va implementando la esta importante ley.

Luego de la aprobación de la reforma fiscal y la autorización de emitir deuda en los mercados internacionales, las expectativas de los inversionistas locales e internacionales se modificaron de forma positiva sobre las finanzas públicas de Costa Rica, lo que propicia menos presiones sobre las tasas de interés, el tipo de cambio y el déficit fiscal, además, amortigua el crecimiento de la deuda y su trayectoria. Sin embargo, el lento crecimiento mundial (3,2% para el 2019) más la incertidumbre que se presenta a nivel local por los precios internacionales de materias primas, la situación de importantes socios comerciales y la implementación de nuevos impuestos ha disminuido las expectativas del crecimiento económico para el 2019 (2,2%), de acuerdo con los datos brindados por el Banco Central de Costa Rica. Estos eventos impactan de forma directa los resultados fiscales del Gobierno y consecuentemente los niveles de endeudamiento público.

En cuanto a los resultados fiscales, al mes de julio el déficit financiero acumulado fue del 3,8% del PIB. Se estima que para finales del 2019 este valor sea aproximadamente del 6,3% del PIB (considerando un déficit primario devengado de -2,1%), mientras que para el 2020 sea del 7,8% (a partir de un resultado primario presupuestario de -2,7).

A continuación, se hará una descripción de la política y la estrategia de endeudamiento público que están prontas a publicarse.

4.1. Política y estrategia de endeudamiento público

4.1.1. Política de Endeudamiento Público

Corresponde al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Crédito Público, establecer la Política de Endeudamiento para el Sector Público. La actual política fue aprobada mediante Decreto Ejecutivo No. 41.935-H, pronto a publicarse en el diario La Gaceta y se encontrará disponible en el sitio electrónico del Ministerio de Hacienda https://www.hacienda.go.cr.

Esta Política refleja el compromiso ineludible por mejorar la gestión de la deuda tanto del Gobierno Central como del resto del sector público no financiero, mejorando de forma sustantiva el decreto emitido en mayo del 2009, que carecía de lineamientos en materia de transparencia y rendición de cuentas. Esta Política 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 y considerar reformas para fortalecer la calidad de la gestión de la deuda pública y reducir la vulnerabilidad del país ante las crisis internas y externas, con independencia de si son estructurales o de naturaleza financiera. La vulnerabilidad es a menudo mayor en los países con mercados pequeños y emergentes, debido a que sus economías son menos diversificadas, poseen una base más pequeña de ahorro financiero interno y sus sistemas financieros son menos desarrollados lo que los hace más susceptibles al contagio financiero a través de los flujos de capital. Sin embargo, los acontecimientos desde la crisis financiera mundial a finales del 2008, demuestran que las economías más grandes y desarrolladas también son vulnerables. Por tanto, los lineamientos de endeudamiento público deben considerarse dentro de un contexto más amplio que analice los factores que afectan la posición financiera de un gobierno.

Esta Política de Endeudamiento Público permite generar los lineamientos de gestión de deuda mientras que la Estrategia de Mediano Plazo traza la ruta, al igual que los planes de financiamiento anual y semestral, ruta que puede ser sujeta a desviaciones de acuerdo al entorno financiero internacional o local.

4.1.2. Estrategia de deuda de mediano y largo plazo

Uno de los objetivos que debe buscar el administrador del endeudamiento es la disminución de los riesgos y costos asociados a la obtención de recursos, estableciendo como punto de referencia la composición de la cartera de deuda. Bajo este enfoque, la Dirección de Crédito Público ha realizado el ejercicio de modelar una

estrategia de endeudamiento de mediano plazo mediante la evaluación, cuantificación y la evolución de los riesgos inherentes al portafolio de deuda.

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. 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.

El ejercicio para la formulación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, en cuanto a la autorización de emisión de deuda, así como las obligaciones del Gobierno para atender el Servicio de la Deuda para el ejercicio económico 2020, supone una estructura de colocación, plazos y tasas alineada con la Estrategia de Endeudamiento de Mediano Plazo, con el fin de alcanzar un portafolio con una concentración de vencimientos a menos de un año de entre 5% y 10%, una menor concentración de dólares que se ubique entre el 25% y 35% y una menor proporción en instrumentos a tasa variable entre el 15% y el 25%.

En el apartado 4.4.3 se presentan las estrategias de colocación de deuda supuestas para el segundo semestre 2019, así como la estructura para el 2020 que permite ir acercándonos al cumplimiento de la estrategia de mediano plazo.

La implementación de dicha estrategia ya ha empezado a revelar efectos positivos, con mejoras en la composición del portafolio de deuda e indicadores que van más allá de la medición tradicional de solvencia de las finanzas públicas (la relación deuda/producto) en tanto, considera aspectos cuantitativos y cualitativos relativos a la composición del financiamiento público favorables. A manera de ejemplo, ya la concentración de vencimientos a menos de año en proporción al total de la deuda pasó de un 13% al cierre del 2018 a 8,4% a julio 2019, y la estrategia de colocación propuesta en el presupuesto 2020 permitirá seguir cumpliendo las metas para reducir la vulnerabilidad y la exposición de riesgos en el mediano plazo.

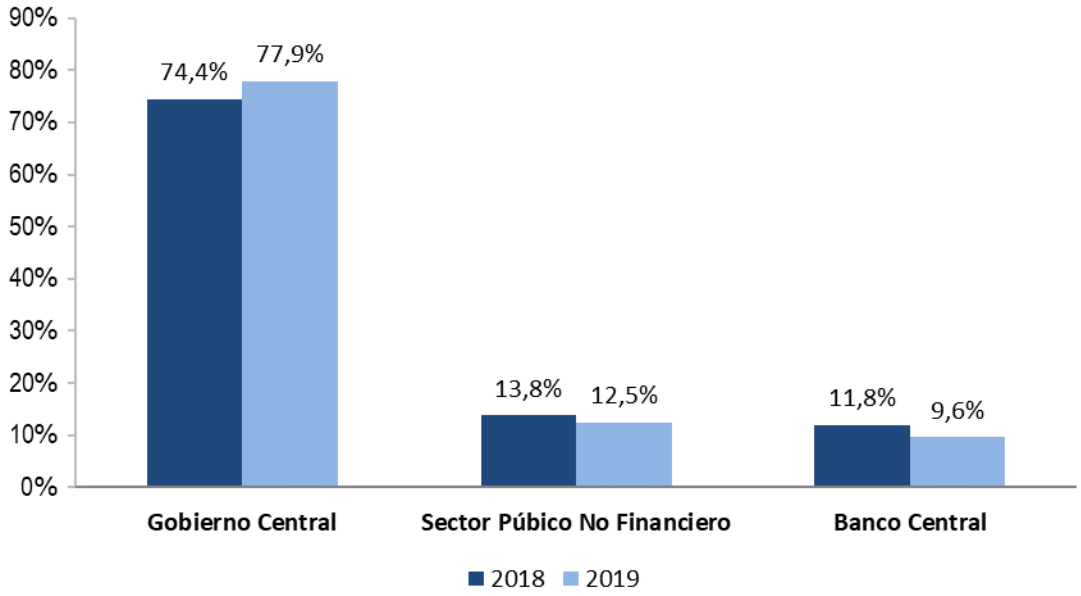
Adicionalmente, en un contexto fiscal y económico complejo, se continúa con los esfuerzos para mejorar la gestión de la deuda, la diversificación de las fuentes de financiamiento, el fortalecimiento de un mercado primario más robusto y el desempeño de un mercado secundario más eficiente que favorezcan la formación de precios. Todo ello contribuiría a disminuir las presiones en el mercado doméstico permitiendo ajustes en las tasas de interés.

4.2. Deuda del Sector Público no Financiero y Banco Central

El saldo de la Deuda Pública que considera al Sector Público no financiero y al Banco Central al 31 de julio del año en curso es de ¢25.339.240,6 millones. En comparación con el 2018, muestra un aumento absoluto de ¢2.233.545,8 millones, equivalente a un incremento del 9,7%, originado por el comportamiento de la deuda del

Gobierno Central. El siguiente gráfico muestra la composición y variación de la deuda por sector en el último año.

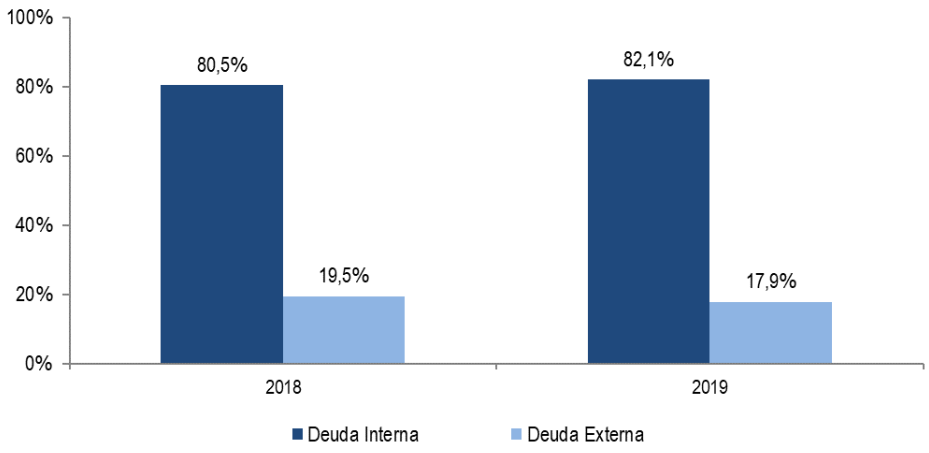
Gráfico 4.1. Composición de la Deuda Pública del Sector Público no Financiero y Banco Central
Al mes de julio 2018-2019
(en porcentaje)



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Por su parte, la deuda Pública del Gobierno Central al 31 de julio del 2019 es de ¢19.749.675,2 millones, de los cuales ¢16.210.855,1 millones corresponden a deuda interna y ¢3.538.820,1 millones a deuda externa. Respecto a julio 2018, la Deuda Pública del Gobierno Central presenta un aumento de ¢2.559.369,3 millones, equivalente a un crecimiento del 14,9% que se origina en mayor medida por el crecimiento de la deuda interna en ¢2.376.329,6 millones (17,2%).

Gráfico 4.2. Composición de la Deuda Pública del Gobierno Central
Al mes de julio 2018 y 2019
(en porcentaje)



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

4.3. Calificación riesgo país

En un mundo globalizado donde las posibilidades de inversión son muy amplias, la información es una de las herramientas más poderosas, la opinión de terceros sobre un determinado emisor es un insumo muy valioso para los posibles inversionistas. La calificación de riesgo de un país refleja la probabilidad de que un emisor soberano incurra en impago de sus obligaciones financieras, lo que llevaría al incumplimiento total o parcial de los pagos del principal, de los intereses o de ambos. Esta opinión de las calificadoras trata de reflejar las condiciones de la economía del deudor, según es percibida por parte de los acreedores o inversionistas. Este análisis repercute en la percepción de los posibles inversionistas, afectando el costo y por ende las tasas de interés que exige el mercado.

Para el caso de Costa Rica, las empresas internacionales calificadoras 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.

Luego de la aprobación e implementación de la reforma fiscal y la posibilidad de acceder a recursos internacionales, tanto por vía de emisión de títulos valores como por la aprobación de créditos multilaterales de apoyo presupuestario, se espera que las calificadoras modifiquen la perspectiva que tienen sobre la economía y finanzas públicas de Costa Rica.

Cuadro 4.1.Calificaciones de Riesgo Soberano para Costa Rica.
Al 30 de julio del 2018

Calificadora de Riesgo	Moneda Extranjera		Moneda Nacional	
	Largo Plazo	Perspectiva	Largo Plazo	Perspectiva
Fitch	B+	Negativa	B+	Negativa
Moody's	B1	Negativa	B1	Negativa
Standard & Poor's	B+	Negativa	B+	Negativa

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las empresas calificadoras

No se estiman movimientos adversos en la calificación de riesgo país para el 2020. Sin embargo, las calificadoras de riesgo han sido enfáticas en los elementos que podrían detonar un deterioro en la calificación crediticia, entre los que destacan la poca diversificación de las fuentes de financiamiento al no tener autorización para participar en el mercado de capitales internacional, el riesgo de incumplimiento de las medidas de la Ley 9635 (especialmente lo relativo a la regla fiscal) y el continuo deterioro del crecimiento económico.

4.4. Estimaciones del Servicio de la deuda del Gobierno Central

4.4.1. Necesidades de Financiamiento

Las necesidades brutas de financiamiento corresponden a los recursos necesarios para financiar la nueva deuda producto del déficit financiero, así como lo necesario para hacer frente a la amortización o repago de la deuda. Como ha sido en los últimos años ante una recurrencia del déficit fiscal, una deuda creciente y una mayor proporción de la deuda con vencimiento en el corto plazo, las necesidades brutas de financiamiento continúan manteniendo un comportamiento al alza y financiándose mayoritariamente con deuda colocada en el mercado local, ante la ausencia de autorización de un plan de financiamiento de mediano plazo para emitir en los mercados internacionales. Del 2010 al 2018 las necesidades de financiamiento han representado en promedio el 10,6% del PIB. Para los años 2019 y 2020 se estima que alcancen el 12,3% y 13,0% del PIB respectivamente.

Cuadro 4.2. Necesidades y Fuentes de Financiamiento del Gobierno Central

(como porcentaje del PIB)

Descripción	2019	2020
I. Total Necesidades de Financiamiento (A+B+C)	**12,3%**	**13,0%**
A. Déficit del Gobierno Central	6,3%	7,8%
B. Amortización Total(Incluye Deuda de Corto Plazo)	6,0%	5,3%
i. Amortización Total Deuda Interna	5,8%	4,7%
ii. Amortización Total Deuda Externa	0,2%	0,6%
C. Otros	0,0%	0,0%
II. Fuentes de Financiamiento(A+B+C)	**12,3%**	**13,0%**
A. Deuda Doméstica	8,1%	8,0%
i. Títulos Valores	8,1%	8,0%
ii. Otros	0,0%	0,0%
B. Deuda Externa	4,2%	5,0%
i. Títulos Valores	2,5%	2,4%
ii. Multilateral, Bilateral, y Otros	1,7%	2,6%
Multilaterales	1,6%	2,4%
Bilaterales	0,1%	0,2%
Por definir (Plan de Inversión)	0,0%	0,0%
C. Uso de activos y otros (Incluye Privatización)	0,0%	0,0%

2019 (E), 2020 (E)
1/ Proyecciones basadas en el déficit presupuestario estimado para el 2020
2/ Incorpora la proyectos de desembolsos de crédito aprobados y en etapa de negociación, incluyendo los de apoyo presupuestario.
3/ Supone colocaciones internacionales en el 2019 y el 2020
Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

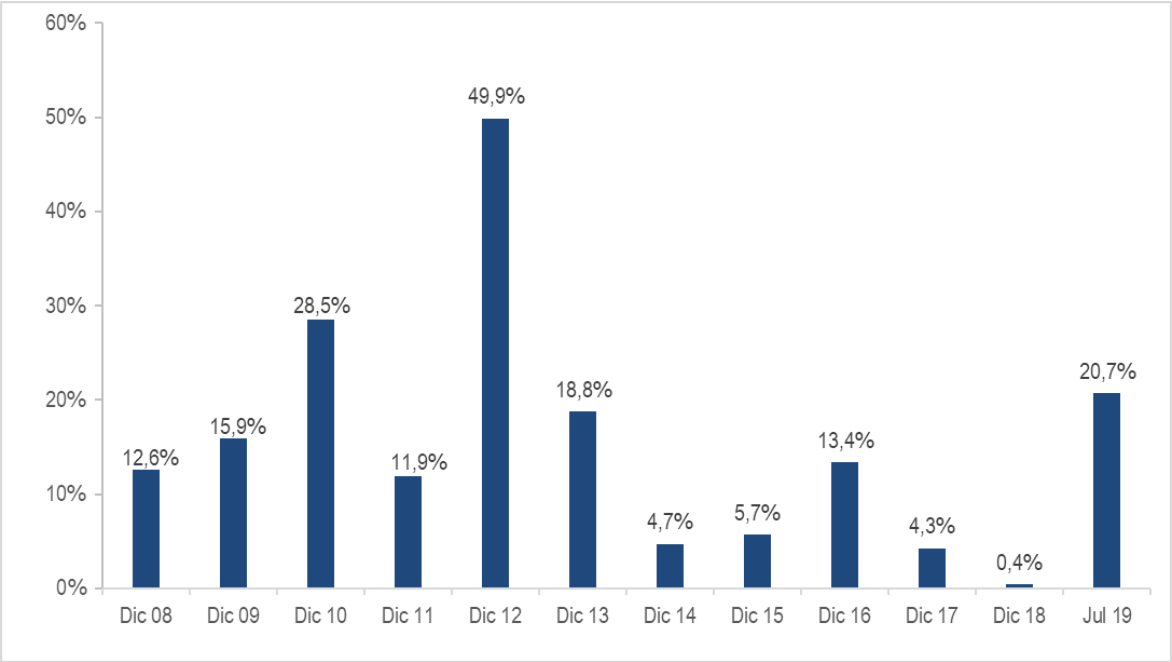
4.4.2. Liquidez

La liquidez se refiere a la capacidad de una entidad para obtener dinero en efectivo y enfrentar sus obligaciones de corto plazo. Por esta razón, para los gobiernos es importante mantener un pre fondeo de caja que permita una gestión de caja eficaz que contribuya al cumplimiento ordenado de las metas operativas de la política fiscal, la política de endeudamiento, la estrategia de gestión de la deuda pública y la política monetaria.

Los recursos líquidos del Gobierno al cierre del 2018 fueron de un 0,4% de los vencimientos de corto plazo, representando menos de un mes de los vencimientos de deuda a menos de un año. Esta situación se ha venido presentando desde el año 2013, después de que en el 2012 este indicador experimentara una gran mejora, alcanzando recursos líquidos que representaban el 49,9% de los vencimientos del próximo año. Esta situación que se logró producto de la emisión de eurobonos de ese año.

Gráfico 4 3. Recursos Líquidos

(como porcentaje de los vencimientos a menos de un año)



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

A diferencia del año anterior en donde el Gobierno debió financiarse con Letras del Tesoro del BCCR, al cierre de julio 2019 ese indicador era superior al de los últimos 5 años, con recursos iguales a un 20,7% de los vencimientos del Gobierno a menos de un año, tal como se muestra en el gráfico 4.3. Este comportamiento se asocia a un mayor grado de confianza del mercado financiero en la situación fiscal y las expectativas de mejoría en la sostenibilidad posterior a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, situación que se espera mantener en el 2020 siempre y cuando se aprueben los financiamientos de entidades multilaterales y se renueve la autorización de emisión internacional para el 2020.

4.4.3. Estrategia de corto plazo

Para estimar el servicio de la deuda para el periodo 2020, toma relevancia tanto la estrategia de financiamiento del segundo semestre del 2019, así como la del periodo 2020. 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 4.3. Estrategia de Colocación II Semestre 2019

(participación relativa)

Instrumento	Mercado interno	Mercado externo
Tasa Fija Colones	21,9%	
Tasa Fija Dólares	3,4%	
Tasa Variable Colones	3,4%	
Cero Cupón	15,8%	
Eurobonos		35,5%
Créditos Externos		20,0%
Total	**44,5%**	**55,5%**

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

Es importante aclarar que el porcentaje asociado a la estructura de colocación para el II semestre 2019 considera lo anunciado al mercado financiero en la comunicación de los planes semestrales en cuanto a colocación de corto plazo de un 10%, más las colocaciones directas que se mantengan a corto plazo. También, es relevante señalar que el 20% de esta estrategia considera la aprobación de operaciones de apoyo presupuestario correspondiente a $350,0 millones por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y $500,0 millones de la Corporación Andina de Fomento (CAF), para un total de $850,0 millones;

El conjunto de instrumentos previstos para la estrategia de colocación en el 2020 se muestran el cuadro 4.4., cuya composición busca el mejor equilibrio entre el comportamiento del mercado, la orientación de los inversionistas y la mezcla de recursos mediano y largo plazo.

Para este periodo se asume un 35,4% de recursos provenientes del mercado externo. Un 16,0% proveniente de créditos externos que se encuentran en ejecución, así como los préstamos para apoyo presupuestario de $140,0 millones de la Alianza Francesa de Desarrollo, $350,0 millones del BID, $500 millones de la CAF y $250,0 millones de una operación con el Banco Mundial o el BCIE, para un total de $1.240,0 millones.

Cuadro 4.4. Estrategia de Colocación Año 2020

(participación relativa)

Instrumento	Mercado interno	Mercado externo
Tasa Fija Colones	39,0%	
Tasa Fija Dólares	3,2%	
Tasa Variable Colones	7,0%	
Cero Cupón	13,4%	
Unidades de Desarrollo	2,0%	
Eurobonos		19,4%
Créditos Externos		16,0%
Total	**64,6%**	**35,4%**

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

Se asume además la aprobación Legislativa para que el Gobierno disponga en el 2020 de la opción para captar en los mercados financieros internacionales, lo que mejoraría la estructura del portafolio de deuda, con plazos mayores y mejores tasas, lo cual tendrá un impacto directo en la evolución del déficit fiscal.

De esta manera, tanto con los créditos de apoyo presupuestario con organismos internacionales, como con las emisiones internacionales, se pretende reducir la competencia por los recursos, desahogar el mercado financiero doméstico con el fin de contener la presión en las tasas de interés fomentando la inversión privada, el crecimiento económico y controlando el costo de los recursos con los que se financia el Ministerio de Hacienda.

Si el Gobierno no puede implementar la estrategia de financiamiento prevista tanto para el II semestre de 2019 y el 2020, tendría que tomar medidas drásticas de contención del gasto, atentando contra programas sociales que afectarían a la población más vulnerable. Además, la falta de financiamiento externo implica incrementos importantes en las tasas de interés en el mercado financiero nacional, al tener que recurrir a emisiones domésticas, que conllevaría como se ha mencionado 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.

4.4.4. Saldo de la Deuda y composición del portafolio

El saldo de la deuda de Gobierno estimado para el cierre 2019 se estima en ¢21.617.431,5 millones, lo que equivale a un 59,3% del PIB, mientras que para el 2020 se proyecta en ¢24.975.710,3 millones, lo que representaría un 64,7% del PIB.

Es importante poner de manifiesto el riesgo existente en el 2019 de alcanzar el umbral del 60,0% de la relación deuda/PIB, ya que se estima cerrar el año 2019 en alrededor del 59,0%. Esto supone una vulnerabilidad muy alta de que, ante cualquier evento negativo en el crecimiento económico, la recaudación fiscal, la confianza del mercado financiero, el tipo de cambio o las tasas de interés, se pudiera alcanzar el 60,0% detonando de forma acelerada la aplicación de la regla fiscal para el gasto total y no solo para el gasto corriente, con una restricción del crecimiento del 65% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos 4 años.

Composición del saldo de la deuda: La composición del saldo de deuda de Gobierno clasificado por deuda interna y externa se estima pasaría del 79,8% de deuda interna al cierre del 2018, a un estimado del 72,6% al cierre del 2020. Por otra parte, la participación de la deuda externa al 2018 era de 20,2% y para el 2020 pasaría a ser de 27,4% del total de la deuda de Gobierno.

Cuadro 4.5. Composición del Portafolio

(como porcentaje del total)

Descripción	2018	2019	2020
Deuda Interna	79,8%	76,3%	72,6%
Deuda Externa	20,2%	23,7%	27,4%

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Lo anterior se justifica principalmente por la emisión de eurobonos y por la aprobación de préstamos de apoyo presupuestario que se obtendrían; sin embargo, no se espera que estos recursos afecten la volatilidad cambiaria debido a que el Gobierno posee vencimientos importantes en dólares. En el cuadro 4.6 se presenta la composición estimada del saldo de deuda por tipo de moneda

Al comparar el cierre del 2018 con lo estimado al 2020, se estima una disminución en la composición en colones de 3,5% y un aumento de la participación en dólares en igual proporción. Es importante considerar que esta estimación supone emisiones en el mercado internacional en el 2019 y el 2020, que de no presentarse se tendrían que sustituir por colocaciones en dólares a tasas superiores en el mercado doméstico.

Cuadro 4.6. Perfil de la Deuda del Gobierno Central estimado

(composición relativa por moneda)

Año	Colones	Dólares
2018	59,2	40,8
2019	56,1	43,9
2020	55,7	44,3

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

Composición del portafolio por tipo de interés: en el cuadro 4.7 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 2018 con el estimado al cierre del 2020, se obtendría un aumento en la porción de la deuda en tasa fija de 6,1 puntos porcentuales y un descenso en la participación en tasa indexada de 1,6 puntos porcentuales, esto último a causa de colocaciones en TUDES prácticamente nulas. Se estima además una disminución en la participación dentro del portafolio de 4,6% en deuda a tasa ajustable.

Cuadro 4.7. Perfil de la Deuda Pública del Gobierno Central estimado

(composición relativa por tasa)

Año	Tasa Fija	Tasa Indexada	Tasa Ajustable
2018	71,5	6,4	22,1
2019	76,2	5,0	18,8
2020	77,6	4,8	17,5

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

Composición del portafolio por plazo: Conforme lo muestra el cuadro 4.8, entre el cierre de 2018 y 2020 la composición por plazo muestra un incremento importante en la proporción de deuda de largo plazo (más de 5

años) de 8,2 puntos porcentuales, en detrimento, principalmente, de la participación de mediano plazo (mayor a 1 año y menor a 5 años) la cual se espera que disminuya cerca de 6,6 puntos porcentuales. Para el mismo periodo, la proporción de deuda de corto plazo se espera que disminuya en 1,6 puntos porcentuales.

La implementación de la estrategia de deuda propuesta, logra controlar el crecimiento no deseado de las colocaciones a menos de un año, y resulta de una combinación entre las preferencias que ha mostrado el inversionista y la estrategia de deuda de mediano plazo, disminuyendo los riesgos de refinanciamiento y de mercado al tiempo que controla la exposición a riesgos cambiarios.

Cuadro 4.8. Perfil de la Deuda Pública del Gobierno Central estimado

(por plazo de vencimiento)

Año	Menor a 1 año	Mayor a 1 año y menor a 5	Mayor a 5 años
2018	13,0	39,8	47,2
2019	8,5	37,1	54,4
2020	11,4	33,2	55,4

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

Riesgos de mercado: 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 4.9. Composición del Portafolio - Riesgos Gobierno Central

(como porcentaje del portafolio de deuda)

Tipo de Riesgo	2018	2019	2020
Re-financiamiento			
Menos de 1 año	13,0	8,5	11,4
Mayor de 1 año y menor a 5 años	39,8	37,1	33,2
Más de 5 años	47,2	54,4	55,4
Tasa de Interés			
Fija	71,5	76,2	77,6
Variable	22,1	18,8	17,5
Indexada	6,4	5,0	4,8
Cambiario			
Colones	59,2	56,1	55,7
Dólares	40,8	43,9	44,3

Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda
2019 (E), 2020 (E)

4.4.5. Tasas implícitas

La tasa de interés implícita calculada para el periodo 2019 se estima en torno a 7,7%, la cual considera tanto el gasto de intereses del "stock" como el de la nueva deuda, mientras que para el 2020, esta tasa se estima en un 8,4%. Cabe resaltar que, a pesar de las reducciones en el costo de financiamiento proveniente de los créditos

de apoyo presupuestario y las colocaciones internacionales, la tasa implícita estimada para el 2020 es superior a la mostrada en el 2019, básicamente porque del total de necesidades de financiamiento proyectadas para el 2020, (13% del PIB 2020), se estima colocar en el mercado doméstico y a largo plazo el 8%, lo que implica un incremento en el costo por concepto de intereses. De no contar con las fuentes de financiamiento externas, la tasa implícita 2020 hubiese representado un costo superior al estimado.

Cuadro 4.10. Tasa de interés implícita de la deuda interna y externa
(en millones de colones y en porcentaje)

Descripción	2019	2020
Intereses Deuda Interna	1.304.341	1.603.811
Intereses Deuda Externa	240.178	367.189
Total Intereses	**1.544.519**	**1.971.000**
Saldo Promedio Deuda Interna	15.735.782	17.435.049
Saldo Promedio Deuda Externa	4.432.255	6.008.025
Total Saldo Promedio	**20.168.037**	**23.443.074**
Tasa Implícita Deuda Interna	8,3%	9,1%
Tasa Implícita Deuda Externa	5,4%	6,4%
Tasa Implícita Deuda Total	**7,7%**	**8,4%**
PIB	*36.429.780,1*	*38.586.879,6*

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

El aumento del gasto por intereses en términos nominales en el 2020 respecto a la ley de presupuesto 2019, se estima en un 18,5%, 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 razón de intereses a PIB, es posible observar un crecimiento aproximado de 0,87 puntos porcentuales. Para el 2019 el gasto por intereses de deuda se estima representaría un 4,2% del PIB, en tanto que en el 2020 equivaldría a un 5,1% del PIB aproximadamente (4,1% del PIB corresponde a deuda Interna).

4.4.6. Resultados de las estimaciones del Servicio de la Deuda

El proyecto presupuestario para el programa del Servicio de la Deuda del Gobierno Central en el 2020 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 2019 (stock) y la que se generará por los futuros requerimientos de recursos (deuda futura).

Las estimaciones se basan en los siguientes insumos: las proyecciones de vencimientos durante el 2020 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 y 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 2020 ascenderá a ¢4.015.855,5 millones, lo que significaría un decrecimiento de 11,1% si se compara con la Ley de Presupuesto de la República para el Ejercicio Económico 2019.

Cuadro 4.11. Servicio de Deuda
Comparación Anteproyecto 2020 – Ley de Presupuesto 2019 por partida y subpartida
(en millones de colones)

Partida/Subpartida	Anteproyecto de Presupuesto 2020	Ley de Presupuesto Actual 2019	Variación Absoluta	Variación Porcentual
Intereses y Comisiones sobre otros gastos	**1.985.855,5**	**1.672.223,0**	**313.632,5**	**18,8%**
Intereses	**1.971.000,0**	**1.662.217,0**	**308.783,0**	**18,6%**
Intereses Títulos Valores Deuda Interna Corto Plazo	43.369,0	139.765,0	(96.396,0)	-69,0%
Intereses Títulos Valores Deuda Interna Largo Plazo	1.550.459,9	1.275.408,0	275.051,9	21,6%
Intereses Titulos Valores Deuda Externa	281.546,5	190.400,0	91.146,5	47,9%
Intereses sobre préstamos Deuda Externa	85.642,1	46.667,0	38.975,1	83,5%
Intereses sobre Otras Obligaciones	9.982,6	9.977,0	5,5	0,1%
Comisiones sobre otros gastos	**14.855,5**	**10.006,0**	**4.849,5**	**48,5%**
Comisiones y Otros Gastos sobre Títulos Valores Internos	426,0	426,0	-	0,0%
Comisiones Deuda Externa sobre Titulos Valores Externos	1.112,5	1.215,0	(102,5)	-8,4%
Comisiones Deuda Externa sobre Préstamos	13.317,0	8.365,0	4.952,0	59,2%
Amortización	**2.030.000,0**	**2.842.663,6**	**(812.663,6)**	**-28,6%**
Amortización Deuda Interna Corto Plazo	515.155,0	1.389.922,0	(874.767,0)	-62,9%
Amortización Deuda Interna Corto Plazo CU	150.000,0	100.000,0	50.000,0	50,0%
Amortización Deuda Interna Largo Plazo	1.139.550,7	1.280.541,6	(140.990,9)	-11,0%
Amortización títulos valores Deuda Externa	158.000,0	-	158.000,0	100,0%
Amortización Préstamos Deuda Externa	59.156,4	58.700,0	456,4	0,8%
Amortización de Otras Obligaciones	8.137,9	13.500,0	(5.362,1)	-39,7%
Total	**4.015.855,5**	**4.514.886,6**	**(499.031,1)**	**-11,1%**

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Marco metodológico: De previo a incluir la estimación del Servicio de la Deuda para el 2020 se considera oportuno presentar el marco metodológico con base en el cual se efectuó la estimación del Servicio de la Deuda en el 2020.

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 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 CCSS.

Para la estimación del servicio de la 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), el Sistema de Comunicación Vía Web (Tesoro Directo) y módulos del Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos (SINPE), en el que se encuentran las diferentes modalidades de títulos valores, a saber:

- 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.

Estimación del servicio de deuda: el servicio de deuda lo compone tanto el monto de amortización como el gasto por intereses de deuda interna y externa. 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 stock 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.

Stock de la deuda: para la determinación del servicio de la deuda, es necesario partir del stock de la deuda contratado a julio del 2019, que vencerá durante el 2020 y la nueva deuda que se estima contratar antes del finalizar el año y que afectará el servicio de la deuda durante el 2020, por partida y subpartida:

Cuadro 4.12. Gobierno Central: Stock de deuda al 31/07 2019 y de la deuda que se espera contratar con vencimiento durante el 2020.

(en millones de colones)

Partida/Subpartida	Anteproyecto 2020		
	Deuda Contratada	Nueva Deuda	Total
Intereses y Comisiones sobre otros gastos	**1.659.456,6**	**326.398,9**	**1.985.855,5**
Intereses	**1.656.666,0**	**314.334,0**	**1.971.000,0**
Intereses Títulos Valores Deuda Interna Corto Plazo	8.899,2	34.469,8	43.369,0
Intereses Títulos Valores Deuda Interna Largo Plazo	1.406.507,3	143.952,6	1.550.459,9
Intereses Títulos Valores Deuda Externa	190.141,7	91.404,8	281.546,5
Intereses sobre préstamos Deuda Externa	46.278,2	39.363,9	85.642,1
Intereses sobre Otras Obligaciones	4.839,6	5.142,9	9.982,6
Comisiones sobre otros gastos	**2.790,7**	**12.064,8**	**14.855,5**
Comisiones y Otros Gastos sobre Títulos Valores Internos	426,0	-	426,0
Comisiones Deuda Externa sobre Títulos Valores Externos	174,6	937,9	1.112,5
Comisiones Deuda Externa sobre Préstamos	2.190,1	11.126,9	13.317,0
Amortización	**1.475.089,6**	**554.910,4**	**2.030.000,0**
Amortización Deuda Interna Corto Plazo	117.584,0	397.570,9	515.155,0
Amortización Deuda Interna Corto Plazo CU	-	150.000,0	150.000,0
Amortización Deuda Interna Largo Plazo	1.139.550,7	0,0	1.139.550,7
Amortización títulos valores Deuda Externa	158.000,0	-	158.000,0
Amortización Préstamos Deuda Externa	59.156,4	(0,0)	59.156,4
Amortización de Otras Obligaciones	798,4	7.339,5	8.137,9
Total	**3.134.546,3**	**881.309,2**	**4.015.855,5**

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

Nota: La deuda contratada corresponde a las obligaciones contraídas al 31 de julio del 2019 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.

4.4.6.1. Servicio de la Deuda Interna

Para honrar el servicio de la deuda interna para el periodo económico del 2020, 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 ¢3.417.081,0 millones, con un decrecimiento absoluto de ¢792.458,6 millones con respecto a la apropiación dada para el 2019, lo que implica una disminución de 18,8 %. A continuación, se analiza el comportamiento de cada una de las dos sub-partidas que la componen.

4.4.6.1.1. Amortización

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

a. La estimación de esta partida involucra el servicio a ejecutar por las colocaciones estimadas de títulos valores al cierre del 2019, cuyo vencimiento ocurre durante el periodo 2020.

b. 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 19 de agosto del 2019.
c. Se incorporan ¢150.000,0 millones de previsión para amortización de salidas netas de caja única.
d. Se cumple la estrategia de colocación propuesta para el II semestre del 2019 y el 2020 que se indica en el apartado denominado Estrategia de Endeudamiento.
e. Para el lapso agosto-diciembre del 2019 se pretende colocar según los siguientes segmentos:
    - ¢408.363,1 millones en operaciones directas con instituciones públicas. Mayoritariamente estas operaciones se realizan con títulos de corto plazo en instrumentos de Cero Cupón.
    - ¢1.885.213,9 millones en colocaciones principalmente mediante las subastas de mercado.

Es relevante señalar que la proyección de las necesidades se efectúa asumiendo el supuesto de que las inversiones por operaciones directas con entidades públicas y operaciones en pagarés, serán reinvertidas con vencimiento de hasta un año plazo y un mes respectivamente, elementos que afectan tanto el gasto por amortización como por intereses de deuda interna.

Amortización de deuda interna: A partir de los elementos indicados, la suma presupuestada por concepto de amortización deuda interna alcanza ¢1.812.843,6 millones, presentando una disminución absoluta de ¢971.120,0 millones con respecto a lo aprobado en el presupuestado ordinario del 2019, lo que implica un decrecimiento del 34,9%.

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 por aparte:

a. La subpartida de "amortización sobre títulos valores internos de corto plazo" (incluyendo Caja Única) presentan una variación absoluta de menos ¢824.767,0 millones (-55,4%). Dicho resultado se deriva principalmente de una menor deuda contratada a corto plazo y una menor estimación de colocación en el corto plazo de la que se efectuó durante el 2018.
b. La subpartida de "amortización sobre títulos valores internos de largo plazo" muestra una variación absoluta de menos ¢140.990,0 millones (-11,0%) en el 2020 en comparación con el presupuesto del 2019, lo cual se debe a un menor saldo de deuda contratada, producto de la gestión de los vencimientos mediante canjes de deuda.
c. La subpartida "Amortización sobre otras obligaciones", cual 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 ¢5.362,1 millones (-39,7%) en el 2020 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.

4.4.6.1.2. Intereses

La estimación de los intereses de deuda interna se realiza considerando las características financieras con las que fue pactada 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 2019 y los esperados durante el 2020. Incluye además el efecto de la proyección de la nueva deuda, basado en una estructura de colocación según tipo de instrumento y plazo[8].

Al igual que en la partida de amortización de deuda interna, la estrategia de endeudamiento tanto para el segundo semestre 2019 como para el ejercicio económico 2020, impacta directamente el gasto por intereses de deuda interna del 2020. Se estima que el monto destinado para el pago de la deuda por concepto de "intereses de deuda interna" en el 2020 asciende a ¢1.603.811,4 millones, con un incremento del 12,5% con respecto al presupuesto aprobado en el 2019. A continuación, se detalla a nivel de subpartidas:

a. La subpartida de "intereses sobre títulos valores internos de corto plazo" presentan una variación absoluta de menos ¢96.396,0 millones que representa una disminución del 69,0% con respecto al 2019, originada en una menor deuda contratada respecto al año anterior y una menor estimación de colocación en el corto plazo durante el segundo semestre del 2019 de la que se efectuó durante el 2018.
b. Por su parte la subpartida "intereses sobre títulos valores internos de largo plazo" muestran una variación absoluta de ¢275.051,9 millones equivalente a un incremento del 21,6% en comparación con el 2019, el aumento por concepto de intereses se debe principalmente al crecimiento de la deuda contratada para financiar el recurrente desbalance fiscal.
c. 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 ¢5,5 millones (0,1%), aumento que se origina en una mayor proyección de aulas entregadas durante el 2020 en comparación con el 2019.

4.4.6.1.3. Comisiones

La subpartida "Comisiones y otros gastos sobre títulos valores internos" se estima en ¢426,0 millones para el 2020. No presenta variación con respecto al 2019 porque es un monto fijo que se paga mensualmente.

[8] 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.

4.4.6.2. Servicios 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 ¢598.774,5 millones, la cual aumenta en ¢293.427,5 millones respecto al presupuesto otorgado en el 2019, lo que implica un aumento del 96,1%, que obedece al ajuste en las programaciones de desembolsos de préstamos en negociación y al incremento en el gasto de amortización debido al reembolso de un vencimiento de una emisión de Eurobonos por $250,0 millones, la participación de Costa Rica en el mercado internacional y la estimación de aprobación de las operaciones de apoyo presupuestario.

4.4.6.2.1. Amortización

Para este año el servicio contempla las subpartidas de "amortización sobre préstamos de deuda externa" y "amortización sobre títulos valores externos de largo plazo". Se presupuesta un total de ¢217.156,4 millones, presentando un aumento absoluto de ¢158.456,4 millones (269,9%) respecto al 2019.

La subpartida de "amortización sobre préstamos de deuda externa" contiene la obligación por los contratos o convenios de préstamos establecidos con los Organismos Internaciones y otros convenios cuyo monto asciende a ¢59.156,4 millones. Al comparar el monto asignado a esta sub partida para el ejercicio económico 2020 con lo disponible para el 2019, presenta un aumento de ¢456,4 millones, lo que representa un incremento del 0,8%, el cual se origina en el uso de un tipo de cambio promedio mayor en el proyecto presupuestario 2020 respecto al del 2019.

La subpartida "amortización sobre títulos valores externos de largo plazo" aumenta en un 100% respecto al año anterior, debido a que durante el 2020 vence una emisión de eurobonos por ¢158.000,0 millones.

4.4.6.2.2. Intereses

Se presupuesta por este concepto la suma de ¢367.188,5 millones, reflejando un aumento absoluto de ¢130.121,5 millones (54,9%) con respecto a las cifras del presupuesto del año 2019. Esta partida se divide en "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 ¢91.146,5 millones, lo que representa un incremento del 47,9%. Este aumento tiene su origen principalmente en los intereses producto de la nueva emisión de deuda externa planificada a contratar durante 2019 y 2020.

Por su parte, la subpartida de "intereses sobre préstamos" muestra una variación absoluta de ¢38.975,0 millones, un aumento del 83,5% respecto al 2019. Este aumento se debe a los préstamos que se estima podrían

contratarse y generar desembolsos en 2019 (CAF Programa de Apoyo Presupuestario y BID Apoyo Fiscal), sumado a los préstamos que actualmente están en negociación y que se proyecta que se desembolsaran durante el 2020.

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 podría modificar el valor final a ejecutar.

a. Para el tipo de cambio se utilizó el indicado en los "Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República".

4.4.6.2.3. 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 2020 se incluyen ¢1.112,5 millones, que presenta una variación absoluta de ¢102,5 millones (8,4%), la cual se origina principalmente en las comisiones de nuevas operaciones de financiamiento.

4.4.6.2.4. 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 periodo 2020 alcanza un monto de ¢13.317,0 millones, con una variación absoluta de ¢4.952,0 millones respecto al 2019, lo que equivale a un aumento del 59,2%. Este rubro se sustenta en el comportamiento de los desembolsos por los créditos que se encuentran en ejecución y los que se proyectan desembolsar en el transcurso del próximo año.

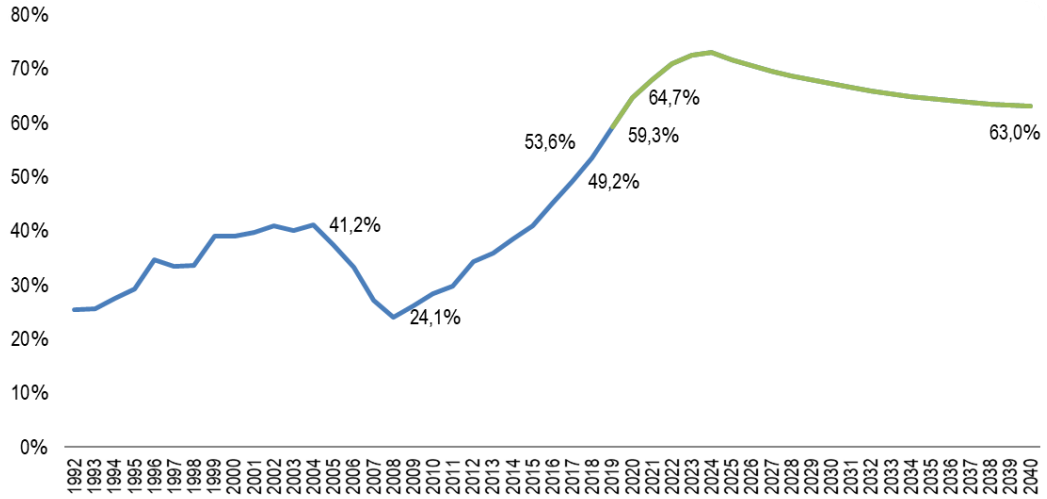
Cabe resaltar que el comportamiento del gasto por intereses, así como el gasto por comisiones se puede ver afectado dependiendo del cumplimiento de la programación de desembolsos, tanto para los préstamos de proyectos que se encuentran en ejecución como los que se encuentran en trámite en la Asamblea Legislativa.

Vale la pena destacar el esfuerzo del gobierno por contener la tendencia creciente del gasto, para lo cual se han implementado distintas medidas, dentro de las que se puede destacar la aprobación de la colocación de títulos en el mercado internacional por $1.500,0 millones, así como la gestión y firma de créditos de apoyo presupuestario por la suma de $850,0 millones. Esto impactaría positivamente en uno de los mayores retos que se enfrentan: el pago de intereses. Esas operaciones son necesarias para mejorar el comportamiento de las tasas de interés y así impulsar el crecimiento del país a través de la reactivación de la economía por lo cual se esperan reiterar en el 2020.

4.5. Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno Central

La deuda pública costarricense, como proporción del PIB, ha registrado importantes aumentos en los últimos años, como producto de los desequilibrios fiscales que año tras año se acumularon, dejándonos como herencia de una trayectoria creciente, lo cual ha generado temores de episodios negativos tales como los presentados en diversas economías europeas. Al cierre del 2019 se espera que el saldo de la deuda del Gobierno represente el 59,3% del PIB, mientras que al 2020 sea de 64,7% a PIB.

Gráfico 4.4. Gobierno Central: Evolución (Proyección) Deuda /PIB. 1992-2040



1992-2018 (D), 2019 (E), 2020 (E)
Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

A nivel interno, los persistentes y crecientes déficits fiscales, así como el aumento de la deuda pública, hacen a la economía más vulnerable y susceptible a cambios inesperados en las condiciones del mercado financiero internacional o local y a la confianza de los inversionistas. No obstante, se espera que con la implementación de la Ley 9635 se logre incrementar los ingresos y controlar el gasto del Gobierno, y con ello favorecer para que la evolución de la deuda pública abandone su tendencia creciente y se estabilice paulatinamente a partir del 2023, año en que la deuda entrará en su punto de inflexión y tenderá a la baja hacia niveles sostenibles en el largo plazo. Un mayor detalle de esta dinámica se presentará en el marco presupuestario de mediano y largo plazo.

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

NORMAS DE EJECUCIÓN

Artículo 7º- Para ejecutar, controlar y evaluar lo dispuesto en los artículos anteriores se establecen las siguientes disposiciones:

1. Durante el ejercicio económico 2020, los órganos que conforman el Presupuesto Nacional no podrán destinar los remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas de la partida 0 Remuneraciones, para incrementar otras partidas presupuestarias, con excepción de las subpartidas 6.01.03 Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales (contribuciones estatales), 7.01.03 Transferencias de capital a instituciones descentralizadas no empresariales (contribuciones estatales, para el caso de los programas de inversión), 6.03.01 Prestaciones Legales, 6.03.99 Otras prestaciones para el pago de subsidios por incapacidad, 6.06.01 indemnizaciones y 6.06.02 reintegros o devoluciones.

   Los remanentes en la partida Remuneraciones que resulten de la aplicación del ajuste por costo de vida, deberán ser trasladados a la subpartida 9.02.01 Sumas libres sin asignación presupuestaria, en la modificación presupuestaria siguiente a la aplicación de la revaloración.

   Lo anterior también aplicará para los recursos que corresponden al pago de remuneraciones a órganos desconcentrados, a través de la Ley de Presupuesto de la República y sus modificaciones.

   Las restantes entidades que reciben recursos del Presupuesto de la República para el pago de remuneraciones, también deberán rebajar los montos que resulten de la aplicación de costo de vida y trasladarlos a sumas libres sin asignación presupuestaria.

2. Se autoriza a los Poderes de la República, a las instituciones adscritas a éstos, al Tribunal Supremo de Elecciones y a las dependencias administradoras de los regímenes de pensiones, para que con cargo a las partidas existentes paguen las revaloraciones salariales del primer y segundo semestres del año 2020, así como la respectiva anualización de las revaloraciones salariales decretadas para el segundo semestre de 2019. Se autoriza a estos órganos para que modifiquen las relaciones de puestos respectivas, de conformidad con las resoluciones que se acuerden por incremento en el costo de la vida, y las revaloraciones resueltas por los órganos competentes según ley.

3. Se autoriza a la Junta Administrativa del Registro Nacional para que traslade recursos al Fondo General del Gobierno Central, con el propósito de cubrir parcialmente la partida de Remuneraciones del Programa 794-00 del Ministerio de Justicia y Paz, así como las subpartidas de Contribuciones Sociales y otras derivadas de los pagos de salarios a los funcionarios del Registro Nacional para el año 2020, con fundamento en lo dispuesto en la Ley N° 5695, de 28 de mayo de 1975 y sus reformas, la Ley N° 5867 de 15 de diciembre de 1975 y sus reformas, y la Ley N° 7089 de 18 de diciembre de 1987, así como los Decretos Ejecutivos N° 18045-J del 03 de marzo de 1988, publicado en el Alcance 9-a de La Gaceta N° 49 de 10 de marzo de 1988 y N° 18671-J del 30 de noviembre de 1988, publicado en La Gaceta N°234 de 09 de diciembre de 1988.

4. Se autoriza al Poder Ejecutivo para que, mediante resolución administrativa, autorizada por el máximo jerarca institucional del órgano del Gobierno de la República que se trate y aprobada por el Ministerio de Hacienda, varíe los requerimientos humanos de cada título presupuestario contenido en la ley, con el fin de efectuar las modificaciones provenientes de las reasignaciones, las reclasificaciones, las asignaciones, las revaloraciones parciales, las variaciones en la matrícula de los centros educativos que atienden los diferentes ciclos y modalidades del sistema educativo y los estudios integrales de puestos dictados por los órganos competentes, en el entendido de que éstas no alterarán el total de los puestos consignados en cada programa presupuestario incluidos en esta Ley de Presupuesto.

   El máximo jerarca institucional del órgano del Gobierno de la República de que se trate deberá comunicar a los funcionarios incluidos en dicha resolución sobre las modificaciones sufridas con respecto al puesto que ocupa.

   Los órganos del Gobierno de la República deberán observar los requerimientos que para atender estas modificaciones ha emitido con anterioridad el Ministerio de Hacienda.

5. Los sueldos del personal pagados por medio de la subpartida de Servicios Especiales de los ministerios, no podrán ser superiores a los devengados por el personal incorporado al Régimen del Servicio Civil, por el desempeño de funciones similares. Además, el personal pagado por servicios especiales deberá cumplir los requisitos exigidos por el citado Régimen. Los nombramientos deberán ajustarse a lo indicado en la relación de puestos de cada ministerio o en la clasificación de la Dirección General de Servicio Civil.

6. Los sueldos del personal, pagados por medio de la subpartida de Servicios Especiales de la Defensoría de los Habitantes de la República, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, no podrán ser superiores a los contenidos en el índice salarial vigente de cargos fijos de cada una de estas instituciones, para puestos con funciones similares.

7. Los gastos con cargo a la subpartida Prestaciones Legales deberán pagarse en estricto orden de presentación en las unidades financieras institucionales y por el monto total. Tendrán prioridad los pagos que correspondan a causahabientes de servidores fallecidos; también serán prioritarias las solicitudes de pago de personas que no puedan seguir laborando por incapacidad permanente y tengan derecho a prestaciones.

8. Se autoriza al Poder Ejecutivo para que mediante decreto ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda se modifique el número de cédula de persona jurídica de los beneficiarios de transferencias, a solicitud del responsable de la unidad financiera del respectivo ministerio, o bien por iniciativa de la Dirección General de Presupuesto Nacional cuando se determine que el número consignado en la Ley de Presupuesto Ordinario no corresponde.

9. Durante el presente ejercicio presupuestario, se autoriza para que los traslados de partidas entre programas presupuestarios del Ministerio de Seguridad Pública y del Ministerio de Justicia y Paz se puedan realizar mediante modificación presupuestaria de aprobación del Poder Ejecutivo. Lo anterior, con el fin de coadyuvar en la implementación del proceso de Presupuesto por Resultados dentro del marco de la Gestión para Resultados en el Desarrollo.

Dado en la Presidencia de la República, a los veintisiete días del mes de agosto del año dos mil diecinueve.

CARLOS ALVARADO QUESADA — **ROCÍO AGUILAR M.**

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA — **MINISTRA DE HACIENDA**

(NOTA) PARA CONSULTAR AL TEXTO COMPLETO INGRESAR AL PORTAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (PRESUPUESTOS DE LA REPÚBLICA)