

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

García

HACENDARIOS29SEP'22 10:47:00

INFORME DE SUBCOMISIÓN

ASAMBLEA LEGISLATIVA
COMISIÓN DE ASUNTOS HACENDARIOS
Fecha: 5/10/2022
Sesión Nº: Informe Sub
Esta Moción fue APROBADA
Firma: <i>Arce C</i>

EXPEDIENTE Nº 23.318

LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2023

Los suscritos diputados y diputadas, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios e integrantes de la subcomisión de presupuesto, rendimos el presente **INFORME AFIRMATIVO** sobre el proyecto de ley titulado "**LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2023**", Expediente Nº 23.318.

Asimismo, el artículo 204 del Reglamento de La Asamblea Legislativas dispone que esta Subcomisión debe rendir un informe a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios a más tardar el 1º de octubre, fecha en que no se habrá concluido el proceso de audiencias en que las diferentes instancias ministeriales hacen la explicación de sus asignaciones presupuestarias, para contar con un panorama más integral del proyecto de ley, bajo esa consideración, rendimos el presente informe.

1. CRONOLOGÍA DEL PROYECTO

- **1 de setiembre de 2022:** El expediente fue presentado a la corriente legislativa conforme lo dispuesto por el artículo 178 de la Constitución Política.
- **2 de setiembre de 2022:** El Departamento de Archivo remite el expediente

a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios y es recibido en la Comisión.

- **5 de setiembre de 2022:** El Departamento de Archivo remite el expediente a la Imprenta Nacional para su publicación.
- **5 de setiembre de 2022:** El Departamento de Análisis Presupuestario remite por correo electrónico, su informe técnico AL-DAPR-INF-014-2022 correspondiente al expediente N° 23.318 "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2023".
- **6 de setiembre de 2022:** Ingresa el proyecto a la Orden del día de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.
- **6 de setiembre de 2022:** En la sesión ordinaria N.38 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, se aprobó la Moción la 2-38 para la integración de la Subcomisión con la finalidad de rendir un informe a más tardar el 1 de octubre de 2022.

2. RESUMEN DE AUDIENCIAS RECIBIDAS

Durante el mes de setiembre de 2022, se recibió en audiencia a las personas jerarcas de las siguientes instituciones:

Institución	Fecha de audiencia	Jerarca
Ministerio de Hacienda	Acta N° 38 del 6 de setiembre del 2022	Nogui Acosta Jaen, Ministro. José Luis Araya Alpizar, Director Presupuesto Nacional.
Asamblea Legislativa	Acta N° 39 del 07 de setiembre del 2022	Antonio Ayales Esna, Director Ejecutivo.
Defensoría de los	Acta N° 39 del 07 de	Catalina Crespo Sancho,

Habitantes de la República	setiembre del 2022	Defensora.
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Acta N.º 41 del 13 de setiembre de 2022	Francisco Gamboa Soto, Ministro
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Acta N.º 41 del 13 de setiembre de 2022	Víctor Carvajal Porras, Ministro.
Ministerio de Justicia y Paz	Acta N.º 42 del 14 de setiembre del 2022	Gerald Campos Valverde, Ministro
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Acta N.º 42 del 14 de setiembre de 2022	Arnoldo Ricardo André Tinoco, Ministro.
Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia	Acta N.º 43 del 20 de setiembre del 2022	Natalia Díaz Quintana, Ministra.
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Acta N.º 44 del 20 de setiembre del 2022	Luis Amador Jiménez, Ministro
Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Gobernación y Policía	Acta N.º 45 del 21 de setiembre del 2022	Jorge Luis Torres Carrillo, Ministro

2.1 INSTITUCIONES QUE SOLICITARON AUDIENCIA

En el trabajo de la subcomisión se recibió en audiencia el 13 de setiembre del presente año, tanto a la Contraloría General de la República, como al Poder Judicial, quienes expusieron sus presupuestos y las preocupaciones respecto de los recortes a sus presupuestos.

3. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2023

El proyecto de Presupuesto de la República para el ejercicio económico de 2023 se estructura con siete artículos y lo resume el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa como sigue:

Artículo 1. Contiene los Ingresos Ordinarios y Extraordinarios del Gobierno de la República para el Ejercicio Económico del 2023. En este artículo se incluyen todos los tipos de ingresos que financian el Presupuesto de la República y se subdivide en dos incisos:

□ Inciso a): Detalla la proyección de los ingresos corrientes u ordinarios para el ejercicio económico de 2023, los cuales se determinan a partir de las estimaciones que realiza la Dirección General de Presupuesto Nacional y conforme a la certificación de la razonabilidad de la efectividad fiscal (oficio DFOE-FIP-0298 de fecha 23 de agosto del 2022) que emitió la Contraloría General de la República (CGR), la cual se adjunta al proyecto de ley. Cabe indicar que para el 2023 esta certificación contempla los ingresos de los órganos desconcentrados.

Inciso b): Contempla el detalle del cálculo de los ingresos extraordinarios y del financiamiento internos para el ejercicio económico de 2023 y comprende:

- Ingresos de capital provenientes de una transferencia del Instituto Nacional de Aprendizaje en cumplimiento de la Ley 7372¹ y de la OACI-CTAC,
- El financiamiento interno incorporado en el proyecto de presupuesto 2023 se compone de colocación de títulos valores de corto plazo por:

¢929.518 millones y colocación de títulos valores de largo plazo por un monto de

¢4.084.742 millones, además incluye una autorización de emisión de títulos valores por ¢200.000,0 como previsión por el uso de los recursos incluidos en la Caja Única (fuente financiamiento 282).

- Recursos de vigencias anteriores, correspondientes al superávit libre de la donación de la Unión Europea direccionados hacia el Ministerio de Seguridad Pública.

En el proyecto de ley se adjunta la certificación que da cumplimiento al artículo 38 de la Ley 8131 que refiere a la certificación del BCCR (GER-0230-2022 de 29-08-2022) en cuanto a la capacidad de endeudamiento del sector público y los posibles efectos sobre la economía nacional, al certificar que el Ministerio de Hacienda requerirá una colocación bruta de bonos de deuda interna de ¢5.014,3 mil millones, no obstante, indica que dicha autorización es un máximo con respecto a los supuestos de la programación macroeconómica del Banco Central, señalando que si el crecimiento del sector privado no supera el 3,6%, el Gobierno tendría la capacidad de atender el financiamiento requerido en el mercado local. Además, en la medida en que el financiamiento provenga de fuentes externas (créditos de apoyo presupuestario y la colocación de bonos), el requerimiento local disminuiría.

Se incluye, además, la Certificación DCN-ARP-844-2022 de fecha 17 de agosto de 2022, donde se señala que, para efectos de incorporar el superávit específico de la donación de la Unión Europea (fuente de financiamiento 983), el saldo acumulado al 31 de diciembre es de ¢21.242.182,89.

Artículo 2. Contiene los Egresos Ordinarios y Extraordinarios del Gobierno de la República para el Ejercicio Económico del 2023. En este artículo se detallan los gastos presupuestados de todos los títulos presupuestarios (ministerios), incluyendo los egresos totales de los órganos desconcentrados, que componen el Poder Ejecutivo más los títulos presupuestarios correspondientes al Servicio de la Deuda, Regímenes de Pensiones y Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Artículo 3. Contiene los Egresos Ordinarios y Extraordinarios correspondientes a la Asamblea Legislativa para el Ejercicio Económico del 2023.

Artículo 4. Contiene los Egresos Ordinarios y Extraordinarios de la Contraloría General de la República para el Ejercicio Económico del 2023.

Artículo 5. Contiene los Egresos Ordinarios y Extraordinarios de la Defensoría de los Habitantes de la República para el Ejercicio Económico del 2023.

Artículo 6. Contiene los Egresos Ordinarios y Extraordinarios del Poder Judicial para el Ejercicio Económico del 2023.

Artículo 7. En este artículo se incluyen seis normas presupuestarias que rigen distintos aspectos de la ejecución presupuestaria para el 2023, cuya finalidad es la de ejecutar, controlar y evaluar lo dispuesto en los artículos anteriores.

3.1 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y RIGIDEZ O INFLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA

El proyecto de ley de presupuesto del Gobierno de la República para el ejercicio económico del 2023 alcanza el monto de ¢12.266.816,9 millones, que se distribuyen entre 26 títulos presupuestarios constituidos por los 19 ministerios que conforman el Poder Ejecutivo, así como por el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, y la Defensoría de los Habitantes, además de los títulos del Servicio de la Deuda Pública y los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

Al igual que en el 2022, para el 2023 no se presupuestan recursos en el título correspondiente a "Obras Específicas", en atención de la Ley de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional, 7755, y sobre el particular el Ministerio de Hacienda ha señalado que no corresponde a una obligación por

parte del Gobierno presupuestar esos recursos.

Con el propósito de mostrar la rigidez o inflexibilidad que tiene la estructura del Presupuesto de la República, el DAP elaboró una agrupación de destinos específicos que separa los destinos legales, con o sin fuente de financiamiento, que son asignaciones presupuestarias predefinidas tanto por la Constitución Política o por ley; y las obligaciones ineludibles, que son gastos que por su naturaleza no pueden o no deberían dejarse de presupuestar, tales como: el Servicio de la Deuda Pública (intereses y amortizaciones), las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, el pago de las remuneraciones (incluye salarios y contribuciones sociales) y los aportes del Estado a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Con base en esta agrupación, el DAP determina que aproximadamente el 95,8% de los recursos presupuestados para el 2023, corresponden a esta categoría de ineludibles, porcentaje que se mantiene prácticamente constante con respecto al año 2022 la cual registró 95,4%, es decir, esta asignación de recursos se incluye en cumplimiento de un mandato legal y/o corresponden con gastos que no pueden evitarse o eludirse, tal y como se muestra a continuación:

Proyecto Presupuesto de la República 2023 Rubros que explican la rigidez del gasto (millones de colones y porcentajes)

Descripción	Monto	% Part. en Pto 2023
<u>Destinos constitucionales</u>	<u>3.008.364,0</u>	<u>24,5%</u>
Poder Judicial Art. 177	484.371,0	3,9%
Sector Educación Art. 78 (MEP Y FEES)	2.523.993,0	20,6%
<u>Obligaciones ineludibles</u>	<u>7.852.889,4</u>	<u>64,0%</u>
Servicio de la Deuda	5.728.862,9	46,7%

Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional	1.126.809,0	9,2%
Remuneraciones (sin MEP y Poder Judicial)	815.520,20	6,6%
Transferencias a la CCSS (solo en 635-00 Minsa)	181.697,30	1,5%
<u>Destinos específicos asociados a ingresos</u>	<u>797.561,4</u>	<u>7,2%</u>
<u>corrientes</u>		
FODESAF	461.561,2	3,8%
CONAVI	158.620,3	1,3%
Transferencias totales a Municipalidades (corrientes y capital)	108.939,5	0,9%
PANI	89.729,1	0,7%
Otros (Fonafifo, asociaciones de desarrollo, Aviación Civil (CTAC), fondos migratorios, Banca Desarrollo)	68.440,4	0,6%
TOTAL	11.658.814,8	95,8%

Fuente: Elaborado por el DAP de la Asamblea Legislativa con datos del Exp. 23.318

Respecto a la rigidez presupuestaria que caracteriza al Presupuesto de la República se señala:

- Destinos constitucionales: los montos presupuestados para atender temas de educación y la administración judicial, representan el 24,5% del Presupuesto de la República del 2023. Dentro de estos destinos la mayor asignación proviene de lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política que asigna el 8% del PIB para la educación estatal, la cual incluye desde la enseñanza preescolar hasta la superior, y donde a partir del año 2020 contempla el presupuesto del INA, que no forma parte del Presupuesto Nacional, pero que por disposición de la Ley 9635 se contabilizan como parte de ese porcentaje. El financiamiento de la educación superior también está referido en el artículo 85 que establece la obligatoriedad de dotar de recursos a las universidades estatales (UCR, ITCR, UNA, UNED y UTN), para lo cual el Estado suscribe un convenio que anualmente es ajustado por la inflación.

Al Poder Judicial, según lo establece el artículo 177 de la Constitución Política, le corresponde al menos el 6% del total de ingresos corrientes u ordinarios.

- Obligaciones Ineludibles: Estas obligaciones consumen más de la mitad del Presupuesto de la República (64,0%) siendo las principales el servicio de la deuda (pago de intereses y amortizaciones), que consume aproximadamente el 46,7% de ese presupuesto y el pago de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional que consume el 9,2%. Dentro de las obligaciones ineludibles están el pago de todas las remuneraciones se presupuestan ¢839.374,8 millones que equivalen al 6,84% de todo el presupuesto del 2023, excluyendo las que corresponden al MEP y al Poder Judicial.
- Destinos Legales vinculados a ingresos: para el 2023 representan el 7,2% del total del Presupuesto de la República. Dentro de los montos asignados destacan los recursos que van al FODESAF; las asignaciones al Conavi provenientes del impuesto único a los combustibles y el impuesto a la propiedad de vehículos; recursos para el Patronato Nacional de la Infancia (PANI); recursos para las municipalidades (impuesto único sobre combustibles, impuesto al banano, ley de transferencia de competencias) y otros destinos que van al FONAFIFO, fondos migratorios, Aviación Civil (CTAC), asociaciones de desarrollo y banca de desarrollo.
- De los datos expuestos anteriormente se desprende que para el 2023 el Gobierno apenas dispondrá del 4,2% para gastos diversos asociados a la administración general, la mayoría comprendidos en la partida de Servicios, específicamente el pago de alquileres, seguros, servicios generales y mantenimiento en general y, en la partida de Materiales y Suministros, que incluye el financiamiento de combustibles, lubricantes y repuestos para la flotilla de vehículos; además contiene recursos de suma importancia en textiles y vestuario de los cuerpos policiales y para la compra de materiales y productos minerales y asfálticos.

La estructura de gastos señalada, dificulta la operatividad y las inversiones que requiere implementar el Gobierno Central, además, restringe notoriamente la posibilidad de atender el déficit fiscal, así como las necesidades crecientes de la población que se asocian a diversas áreas. Para lidiar con el carácter estructural de esta rigidez se requiere de un gran esfuerzo país y de la combinación de diversas medidas de política fiscal como mejorar la recaudación para obtener nuevos ingresos; sostenibilidad y contención de los gastos y una buena estrategia de financiamiento, sin que se escape la revisión del diseño institucional del Estado con miras a mejorar su eficiencia y a reflejar mayor calidad del gasto.

4. CONDICIONES Y PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

El Presupuesto de la República para el año 2023 se plantea bajo las consideraciones de un entorno complejo, tanto a nivel local como internacional. Sin lograr la consolidación fiscal pretendida desde el 2018 con la aprobación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el país se vio golpeado por una pandemia que paralizó la economía mundial, problemas de logística en las cadenas de abastecimiento del comercio internacional, la posterior guerra entre Rusia y Ucrania que desencadenó el incremento de precios de alimentos y combustibles; variables que, aunadas a la dinámica de un persistente déficit fiscal alto y una creciente deuda pública, limitan los grados de libertad del aparato público para responder a los acontecimientos con instrumentos de política fiscal, y que además, comprometen el panorama de mediano plazo para garantizar la estabilidad macroeconómica y la consolidación fiscal.

4.1. VISION DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Según el Ministerio de Hacienda¹, las finanzas públicas de Costa Rica dan señales de mejora, a pesar de las recientes dificultades. Los últimos tres años han sido una muestra clara de la resiliencia a choques exógenos. A pesar de estas dificultades, el balance primario acumulado del Gobierno Central acumulado al primer semestre del 2022 es de casi 1% del PIB, gracias a la buena dinámica de los ingresos tributarios y de la aplicación de la regla fiscal.

En febrero de 2020, cuando el país daba sus primeros pasos hacia la consolidación fiscal, la crisis sanitaria internacional supuso una nueva amenaza a las finanzas públicas. La caída en la producción de 2020, la cual el Banco Central de Costa Rica estimó en 3,9%, permeó virtualmente sobre todos los sectores económicos costarricenses. En el caso particular del sector fiscal, este fenómeno representó una contracción de los ingresos tributarios por un punto porcentual (p.p.) del PIB, en un detrimento de 1,3 p.p. del PIB en el déficit financiero y de un incremento de casi 11 p.p. del PIB en la deuda del Gobierno Central.

Ante este panorama, las autoridades buscaron apoyo en varios organismos internacionales para afrontar retos de corto y largo plazo. Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI) tomó un rol importante, ya que dicha institución se convirtió en un garante de la credibilidad y legitimidad técnica de las acciones, políticas e intervenciones que se buscaban realizar, a fin de darle solución a una serie de deficiencias estructurales presentes en el sistema económico costarricense. Así, con el cumplimiento de una serie de metas cuantitativas y cualitativas, además de confirmar el compromiso de las autoridades por honrar el acuerdo, benefician al país en dos vías principalmente: (i) un mejoramiento de la percepción de riesgo por parte de inversionistas y otros organismos multilaterales y (ii) acceso a financiamiento en condiciones favorables para el país.

¹ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2027, Ministerio de Hacienda, 2022.

Aunque Costa Rica ha dado cumplimiento a las metas cuantitativas y cualitativas del acuerdo con el FMI, aún existe un amplio espacio de mejora. Aumentar la eficiencia del gasto público, una Administración Tributaria y Aduanera más activa y una mayor flexibilidad para el manejo de la deuda pública, son solo algunos de elementos por mejorar en el sector fiscal costarricense. Para alcanzar estos objetivos es crítico contar con una hoja de ruta que permita disminuir la brecha entre ingresos y gastos, a la vez que atienden oportunamente las necesidades de financiamiento y sienta las condiciones que propicien e incentiven un crecimiento sostenido e inclusivo.

4.2 LINEAMIENTOS DE POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL

La Estrategia Fiscal 2022-2026 es la hoja de ruta clave para alcanzar la sostenibilidad y consolidación fiscal. El Presupuesto de la República se convierte en el principal instrumento de política para lograr varios objetivos.

La estrategia pretende un ajuste que permita alcanzar un balance primario tal que, no sólo se detenga el crecimiento de la deuda pública, sino que la misma también tenga una tendencia decreciente. Esto permitirá generar las condiciones macroeconómicas que propicien un crecimiento económico sostenido e integral para el beneficio de la población.

Este plan se basará en tres pilares: la contención y recorte del gasto público, incremento de los ingresos tributarios mediante una Administración Tributaria eficiente y una estrategia de financiamiento de largo plazo.

El primer objetivo se dirigirá a contener y reducir el gasto público, a la vez que se busca aumentar su eficiencia. Las propuestas de presupuestos de la República a presentarse en la Asamblea Legislativa irán en estricto cumplimiento de la regla fiscal. De igual manera, el Poder Ejecutivo tiene a su disposición una serie de

instrumentos legales en la Ley N°9.635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que le permitirán tener una mayor discrecionalidad en el uso de recursos. Este proceso se complementará con acciones que permitan dotar de una mayor gobernabilidad, transparencia y trazabilidad al gasto público, lo anterior, gracias a la implementación de leyes recientemente aprobadas, la generación de nuevas y la aplicación de indicadores o marcadores de gasto público para funcionalidades específicas.

El segundo objetivo es aumentar la recaudación gracias a una Administración Tributaria y Aduanera más activa. Se contempla una fuerte inversión en programas y equipamiento, y capacitación del personal para hacer más eficiente la recaudación de impuestos, para así tener un verdadero combate frontal a la evasión fiscal. También se impulsará el desarrollo de nuevos instrumentos de control y fiscalización, la renovación de directrices y reglamentos para una ejecución más ágil de estos, más el desarrollo de una nueva legislación en materia tributaria a favor de la justicia del sistema a la vez que mejora su equidad horizontal y vertical.

El tercer objetivo es una ruta de financiamiento de largo plazo. Se maximizarán las fuentes de financiamiento de organismos multilaterales y bilaterales, en virtud de que estos suelen tener un costo de financiamiento menor y tener mayores plazos de colocación. No obstante, dado que el financiamiento que pueden ofrecer estas instituciones es limitado, se realizará una solicitud de emisión de Eurobonos ante la Asamblea Legislativa, por montos mayores y por más años, de acuerdo a la última autorización.

En paralelo, se explorarán otras opciones que permitan ampliar las fuentes de financiamiento del Gobierno Central y que agilicen los mecanismos actuales a disposición del Ministerio para la colocación de deuda interna y externa.

A la par de la anteriores estará "Hacienda Digital", el cual será un eje transversal para el fortalecimiento de la gestión fiscal. En ingresos, "Hacienda Digital" creará un

hito en la gestión, control y fiscalización de impuestos al unir los diferentes sistemas informáticos del Ministerio, mejorando el servicio al contribuyente, al reducir tiempos de espera, facilitando el pago de impuestos y los flujos comerciales, a la vez que mejora la transparencia y el control, creando un ambiente ideal para el uso de herramientas de análisis de datos.

En materia de gastos, se procurará ayudar en la asignación estratégica de recursos y el aumento de la eficiencia del gasto, buscando además un reforzamiento de la planificación y formulación presupuestaria, el desarrollo de planes operativos y estratégicos, entre otros.

Finalmente, en temas de endeudamiento, “Hacienda Digital” buscará mejorar la gestión de la Caja Única, el manejo de la liquidez, la eficacia del endeudamiento público e inversión pública, además de la integración de todos los registros presupuestarios, financieros y contables.

Estas medidas permitirán reducir la incertidumbre y recuperar la confianza de consumidores, empresas e inversionistas internacionales. Fortaleciendo así el consumo e inversión privada, y con esto, potenciar el crecimiento económico. El mayor aporte que puede salir del Ministerio de Hacienda al crecimiento económico es asegurar la estabilidad fiscal, con un uso de los recursos acorde a las condiciones económicas y permitir un financiamiento sano, sin competir por ello con el sector privado por estos recursos.

La política fiscal para el periodo 2022-2027 deberá alcanzar la sostenibilidad fiscal en el menor tiempo posible. A mediano plazo se deben generar las condiciones que permitan darle un giro al comportamiento creciente de la deuda del Gobierno Central.

4.2. Supuestos económicos del Presupuesto de la República de 2023

En esta materia, el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa, señala que², en la Presentación del Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de 2023, se menciona una serie de circunstancias económicas, internacionales y del ámbito nacional, que fueron valoradas para la formulación de ese presupuesto, y enmarca una serie de acciones en el cual se ejecutará el presupuesto nacional, entre otros aspectos se expresa:

- En cumplimiento de la regla fiscal el Ministerio de Hacienda realizará un monitoreo trimestral del cumplimiento de la ejecución presupuestaria, mediante la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria generarán y presentarán informes trimestrales sobre la evolución del gasto corriente o gasto total presupuestario de las entidades del Sector Público No Financiero, esto como parte del control de la normativa fiscal consolidando un informe final para la Contraloría General de la República.
- Señala que se deben considerar eventos disruptivos causados por la pandemia (COVID 19); el conflicto bélico entre Rusia-Ucrania, las sanciones impuestas han afectado el suministro de alimentos, fertilizantes y energéticos han promovido que en el primer semestre de 2022 el contexto internacional se caracteriza por una mayor inflación, una desaceleración en la actividad económica y mayor incertidumbre derivando en un incremento de sus precios, presionando al alza la inflación internacional.
- El Banco Central de Costa Rica (BCCR) en la Revisión del Informe Monetario en el ajuste en el programa macroeconómico 2022- 2023 realizado en julio del presente año, señala que dada las presiones inflacionarias presentes en la economía internacional desde el 2021, el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania y las derivadas de las sanciones económicas a Rusia, los bancos centrales de las principales economías avanzadas y emergentes han aplicado una política

² Al-Dapr-Inf-014-2022 Informe Técnico. Proyecto De Presupuesto Ordinario Y Extraordinario De La República Para El Ejercicio Económico De 2023, De 5 De Setiembre De 2022.

monetaria más restrictiva, reduciendo estímulos monetarios y aumentando las tasas de interés lo cual han afectado las metas inflacionarias y repercutiendo en los mercados financieros y cambiarios.

- Para el 2023, el BCCR visualiza que un entorno internacional menos favorable en el proceso de la recuperación económica a nivel local e internacional, lo que ha promovido que las estimaciones preliminares del producto interno bruto (PIB) para el segundo trimestre mostraron que la recuperación de la actividad económica se mantiene, sin embargo ha tendido a desacelerarse y la tasa inflacionaria se sitúa a un nivel del 10,4%, la tasa de participación en el empleo neto se ha estancado, y la tasa de ocupación se mantienen por debajo de sus valores previos a la pandemia.
- En virtud de lo antes expuesto, el BCCR estima que el panorama para la economía mundial implica un entorno externo más desfavorable para la economía costarricense. Así, la desaceleración del crecimiento económico mundial incide en un menor crecimiento de los socios comerciales del país y, consecuentemente, en una menor demanda por nuestras exportaciones, aumento en el precio de las materias primas, y un deterioro en los términos de intercambio del país que reduce el poder adquisitivo de hogares y empresas, por tanto se proyecta un crecimiento para la actividad económica de 2,9% en el 2023 menor al 3,2% estimado para el año 2022, lo que significa una disminución en 0,7 puntos porcentuales. El Banco Central de Costa Rica (BCCR) proyecta un crecimiento para la actividad económica de 3,4% y 3,2% en el 2022 y el 2023, respectivamente, lo que significa que para el 2022 se mantiene la estimación presentada en abril, pero para el siguiente año se revisa a la baja en 0,7 p.p.
- Recientemente los organismos internacionales revisaron de nuevo a la baja las perspectivas de crecimiento mundial y al alza las de inflación. En particular, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé un crecimiento para la economía mundial de 3,2% en el 2022 y 2,9% en el 2023, menores en 0,4 p.p. y 0,7 p.p., en su orden, con respecto a lo estimado en abril pasado.

- En lo transcurrido del 2022, la coyuntura internacional se ha caracterizado por un aumento de la inflación en la mayoría de los países, en algunos de ellos con tasas no observadas en las últimas cuatro décadas, desaceleración de la actividad económica y un aumento en la incertidumbre.
- La inflación en Costa Rica a julio anterior alcanzó un valor interanual del 11.48%, la más alta registrada desde abril del 2009. Además, la inflación acumulada para los primeros 7 meses del año ya duplica el límite superior de la meta inflacionaria del Banco Central de Costa Rica, definida en $\pm 3\%$ (es decir entre 2 y 4%), acumulando un 8.52% de enero a julio.
- Para contener el ritmo acelerado de la inflación el Banco Central ha aumentado seis veces la TPM desde diciembre del 2021 cuando la TPM estaba en 0.75%, elevándola hasta el 7.5%, alcanzando su valor más alto registrado desde octubre del 2010.
- Las tasas de intereses activas negociadas por bancos, cooperativas, mutuales y financieras en setiembre de 2021 el promedio ponderado era de 9.58%, mientras que en agosto de 2022 el promedio ponderado de las tasas activas se establece en 11.68% representando un incremento de 2.1% en las tasas de interés de los créditos.

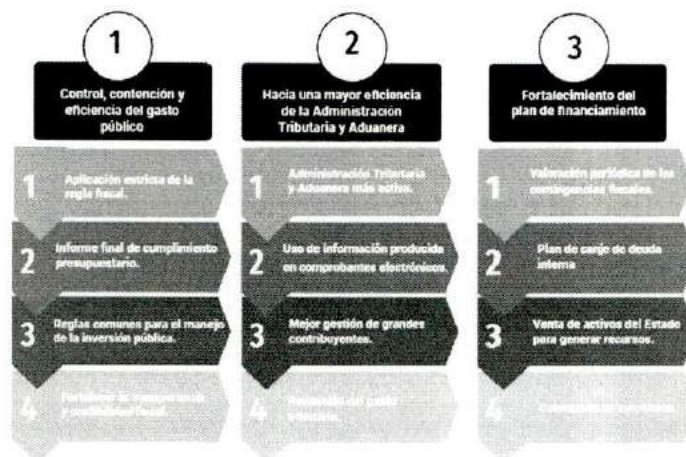
4.3. Consideraciones de la Contraloría General de la Republica

Respecto a la hoja de ruta fiscal planteada por el Gobierno y que se plasma en el Presupuesto 2023, la CGR señala³ que si bien se proyectan tres escenarios fiscales, y en uno de ellos, el escenario -Base-, se estima que la relación Deuda/PIB sea de 61,1% en 2027, en estos escenarios no se cuantifican e incorporan la totalidad de las medidas propuestas a desarrollar por el Ejecutivo, de manera que existe una desconexión entre la hoja de ruta planteada y las perspectivas sobre los resultados esperados.

³ CGR, DFOE-FIP-MTR-00031-2022 Perspectivas del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2027

Por otra parte, se visualizan riesgos de carácter macroeconómico y fiscal, que pueden afectar las previsiones de mediano plazo estimadas por el Ministerio de Hacienda. Dentro de estos destacan la sostenibilidad de la deuda ante efectos de tipo cambiario, variación de perspectivas de crecimiento económico, y disponibilidad de recursos externos. El seguimiento y rendición de cuentas de eventuales desviaciones, debe convertirse en un ejercicio que permita al país avanzar en el uso de este tipo de instrumentos como herramienta de política.

Figura N°.1
Propuestas indicadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2027 para alcanzar la sostenibilidad y consolidación fiscal



Fuente: Elaboración CGR con datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda.

4.4. Condiciones del endeudamiento público

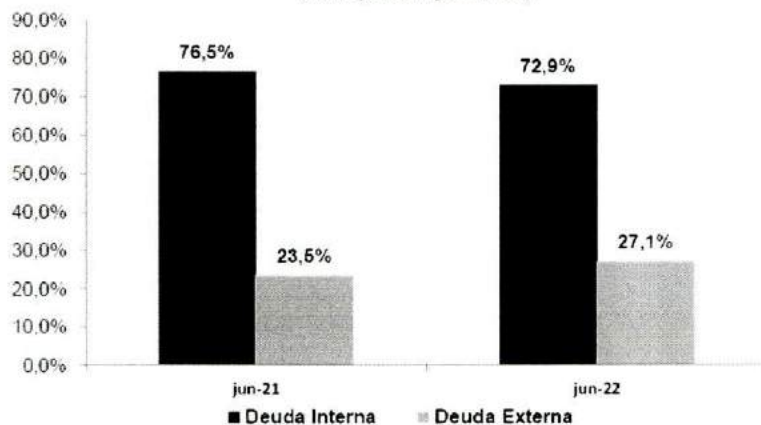
En el 2023 el Ministerio de Hacienda requerirá una colocación bruta de bonos deuda interna de ¢5.014,3 mil millones, no obstante, se indica que dicha autorización es un máximo con respecto a los supuestos de la programación macroeconómica del Banco Central, señalándose que, si el crecimiento del crédito al sector privado no supera el 3,6%, el Gobierno tendría la capacidad de atender el financiamiento requerido en el mercado local. Además, en la medida en que el financiamiento provenga de fuentes externas (créditos de apoyo presupuestario y la colocación de bonos en el exterior), el requerimiento local disminuiría.

La deuda Pública del Gobierno Central al 30 de junio del 2022, es ¢28.914.265,54 millones, de los cuales ¢21.077.669,87 millones corresponden a deuda interna y ¢7.836.595,67 a deuda externa. Respecto a junio 2021, esta deuda presenta un aumento de ¢2.687.574,05 millones (crecimiento del 10,2%); que se origina en las importantes necesidades de financiamiento que mantiene el Gobierno Central por el déficit fiscal, que conlleva una fuerte carga en el pago de intereses y amortización de la Deuda Pública que superará los ¢5,7 billones para el 2023.

Esto explica el importante crecimiento de la deuda externa en los últimos años, proveniente principalmente de organismos multilaterales y bilaterales, en mejores condiciones de plazo e interés, que se han venido utilizando para sustituir deuda cara por deuda más barata (ver gráfico siguiente).

Gráfico 2. Composición de la Deuda Pública del Gobierno Central con corte a junio 2021 y junio 2022.

(como porcentaje del total)



Fuente: Dirección de Crédito Público. Ministerio de Hacienda

Además, se debe señalar que el Gobierno pretende continuar por esta ruta de endeudamiento externo de manera aún más intensa, al sugerir que durante el 2023 más del 60% de las **Necesidades de Financiamiento** presupuestario se cubrirían con fuentes externas, lo cual dependerá de la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Como se indica en la exposición de motivos del Expediente 23318, *“Para tratar de contener la inflación, el Banco Central ha mantenido el proceso de aumento de la Tasa de Política Monetaria (TPM) que inició en diciembre del año pasado y a la fecha del presente año ha aumentado dicho indicador en 625 puntos base acumulados. Estos ajustes se han trasladado parcialmente a las tasas de interés que exige el mercado financiero al Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, es de esperar que los incrementos en las tasas de interés en el mercado internacional para los siguientes meses continúen impactando las tasas de interés en el mercado doméstico. La fuente externa para financiar las necesidades del 2023 representaría 6,9% a PIB, equivalente al 63% de lo requerido. Estos se constituyen tanto de una emisión de títulos valores en los mercados internacionales por \$1.500,0 millones como por los créditos de inversión y de apoyo presupuestario”*.

El mayor financiamiento en el 2023 obedece principalmente a la obligación de amortizar deuda, que como se observa en el siguiente cuadro, pasa de 5,4% del PIB en el 2022 a 6,8% en el 2023, donde destaca un vencimiento de eurobono por US\$1.000,0 millones en el próximo mes de enero. Por otra parte, el gasto por intereses esperado para 2023 es superior al de 2022, debido a la presión de una política monetaria más restrictiva, la presión en el mercado local y la evolución del tipo de cambio, eventos que en conjunto han llevado al alza las tasas de interés observadas en los últimos meses.

**Cuadro Costa Rica: Necesidades y Fuentes de Financiamiento del Gobierno Central
2022-2023**
(como porcentaje del PIB)

	2022 (estimado)	Ejecutado a Julio 2022 (estimado)	Por ejecutar a julio 2022 (estimado)	2023 (estimado)
I. Total Necesidades de Financiamiento (A+B+C)	9,3%	5,2%	4,2%	10,5%
A. Déficit del Gobierno Central	3,9%	1,6%	2,3%	3,7%
B. Amortización Total	5,4%	3,6%	1,8%	6,8%
i. Amortización Total Deuda Interna	5,3%	3,5%	1,8%	5,0%
ii. Amortización Total Deuda Externa	0,2%	0,1%	0,1%	1,8%
C. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
II. Fuentes de Financiamiento(A+B+C)	9,3%	5,2%	4,2%	10,5%
A. Deuda Doméstica	5,8%	4,6%	1,1%	4,2%
i. Títulos Valores	5,8%	4,6%	1,1%	4,2%
ii. Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
B. Deuda Externa	3,6%	0,5%	3,0%	6,3%
i. Títulos Valores	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%
ii. Multilateral, Bilateral, y Otros	3,6%	0,5%	3,0%	4,0%
Multilaterales	3,5%	0,5%	3,0%	3,9%
Bilaterales	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
C. Uso de activos y otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

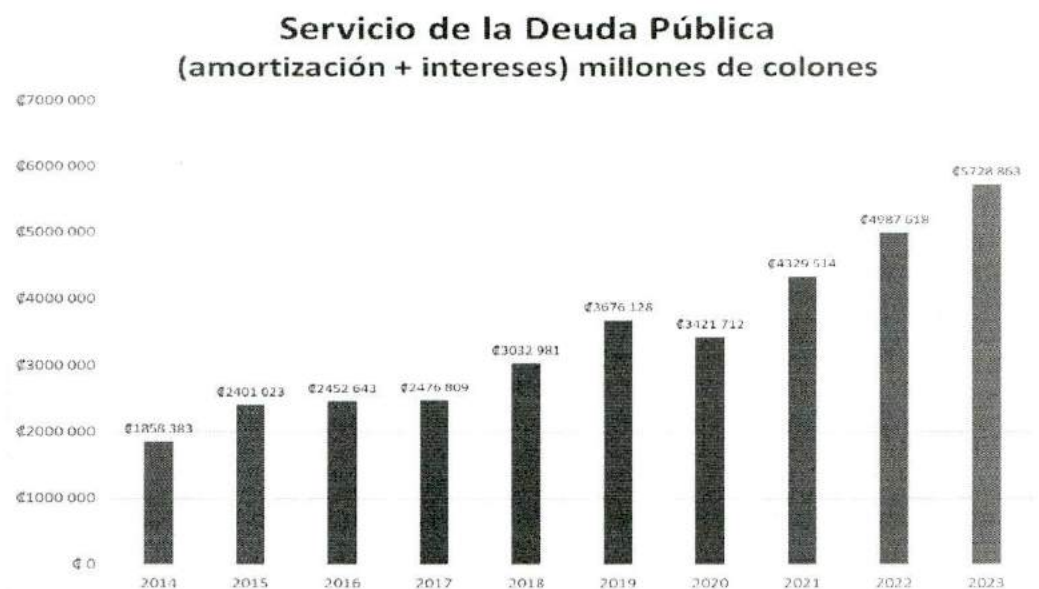
Notas:

1-Proyecciones basadas en el déficit presupuestario estimado para el 2023 de 1,5% a PIB. El 2022 utiliza el resultado fiscal de ejecución estimado

2-Incorpora la proyectos de desembolsos de crédito aprobados y en etapa de negociación, incluyendo los planes de inversión y créditos de apoyo presupuestario

Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda

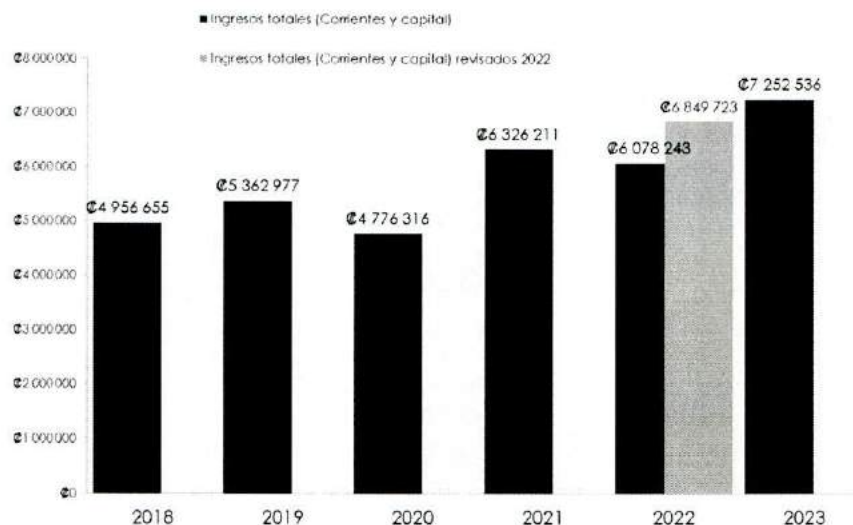
De lo anterior, se podría concluir que para el 2023 el **Servicio de la Deuda Pública y las necesidades de financiamiento**, podrían estar sobreestimadas por las siguientes dos razones:



Fuente: Elaboración propia, con datos de Ministerio de Hacienda.

La primera, es la subestimación de los ingresos tributarios a partir de la reforma fiscal del 2018, dado que éstos han sobrepasado las proyecciones oficiales, incluso en el periodo de mayores restricciones a las actividades productivas en la pandemia del COVID-19 (ver siguiente gráfico). Por lo que se podría superar los ingresos corrientes proyectados para el 2023, reduciendo la necesidad de financiamiento del Gobierno, a la vez que se debería destinar más ingresos corrientes a la amortización de deuda, mediante los presupuestos extraordinarios del próximo año (se debe tener presente que cada año, una parte de la amortización de la deuda se realiza con la emisión de deuda nueva).

Gráfico: Evolución de los ingresos corrientes y de capital, 2018-2023
-Millones de colones

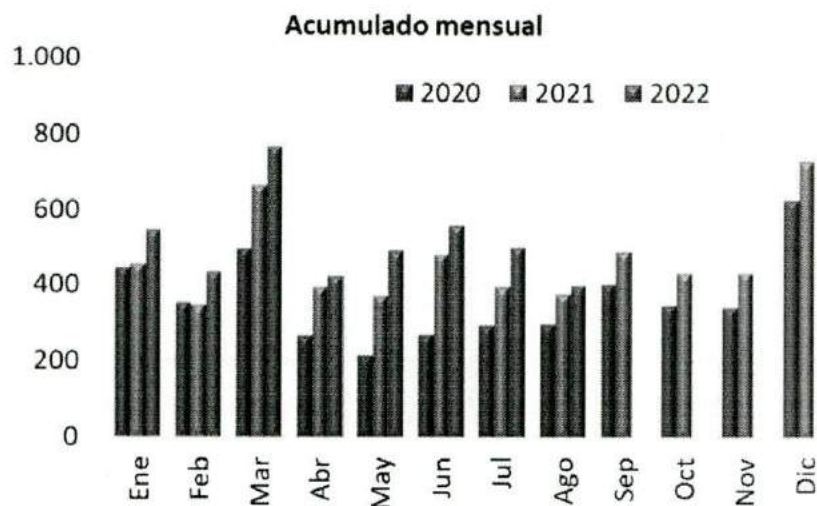


Fuente: CGR con datos de Ministerio de Hacienda

Según el BCCR, La recaudación tributaria crece a tasas superiores a las del PIB nominal. El Ministerio de Hacienda se encuentra en el proceso de restablecimiento de sus sistemas de información, lo cual permite darle seguimiento a la recaudación de impuestos, que al 25 de agosto registra una tasa interanual de 18,5% y una acumulada de 19,8%. (ver gráfico)

Recaudación mensual de impuestos

Miles de millones de colones



Fuente: BCCR con información del Ministerio de Hacienda.

La segunda, está relacionada con la posible sobre estimación de los gastos por intereses, dado que el Ministerio de Hacienda ha venido realizando canjes de deuda interna en mejores condiciones, sustitución de deuda interna por préstamos externos más baratos, a la vez que maneja una cartera de créditos blandos por aprobación y negociación, que podrían rondar el 63% del monto de colocación de Deuda Pública que se estaría autorizando en el Presupuesto 2023. Esto, según lo ha indicado el mismo Ministerio de Hacienda en documentos oficiales como parte de su ruta fiscal para los próximos años.

Además, en la misma exposición de motivos se indica que *“La tasa de interés implícita calculada para el período 2022, que considera tanto el gasto de intereses por el saldo de deuda existente como de la nueva deuda, se estima en torno a 7,78%, mientras que para 2023, esa tasa rondaría aproximadamente 7,95% explicado principalmente por el incremento año a año del pago de intereses como consecuencia en el aumento del saldo de deuda, pero sobre todo por los incrementos que ha venido sufriendo las tasas de interés internacionales y locales, producto de la coyuntura internacional y que ha generado **incrementos superiores***

a los 600 puntos base en la tasas de política monetaria, pero que gracias a los créditos de apoyo presupuestario y una posible colocación en el mercado internacional esperamos que la tasa implícita de la deuda solo incremente en 16 puntos base.

De lo anterior, se confirma que el **Servicio de la Deuda Pública y las necesidades de financiamiento estarían sobreestimadas**, es decir, el Gobierno tendría una reserva de ingresos corrientes que, en ausencia de un seguimiento y control eficaz por parte de la Asamblea Legislativa, se podría llegar a usar para incrementar el gasto público.

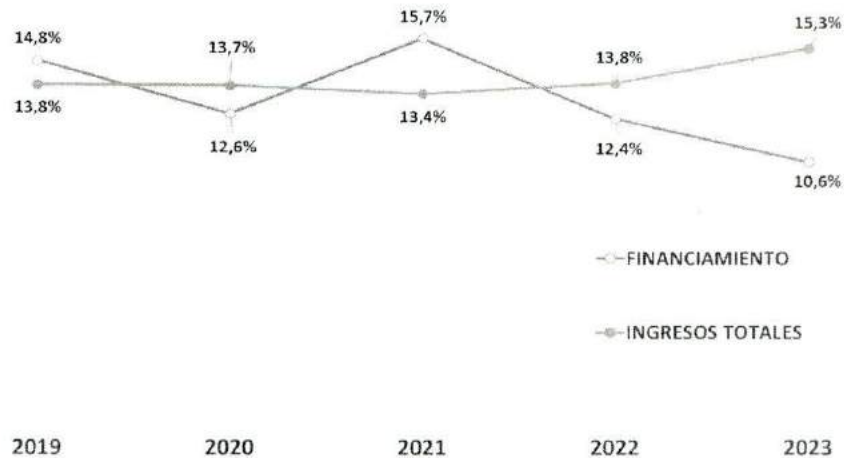
5. ANALISIS GENERAL DEL PRESUPUESTO

5.1. INGRESOS Y FINANCIAMIENTO

Para el próximo año 2023, se estima que los Ingresos Totales del Presupuesto, representará un 59.1% del gasto que debe sufragarse durante ese año. Es decir, el faltante para cubrir todo el gasto es de aproximadamente un 40.9%. En términos nominales, para cubrir todo el gasto gubernamental del 2023 que podría ascender inicialmente a ¢12.266.816,9 millones, será necesarios cerca de ¢5.014.280,99 millones en endeudamiento nuevo, el equivalente a un 10,6% del PIB previsto para el 2023; en virtud de que los ¢7.252.536,9 millones que ingresarían eventualmente al erario por la vía principalmente de impuestos no alcanza.

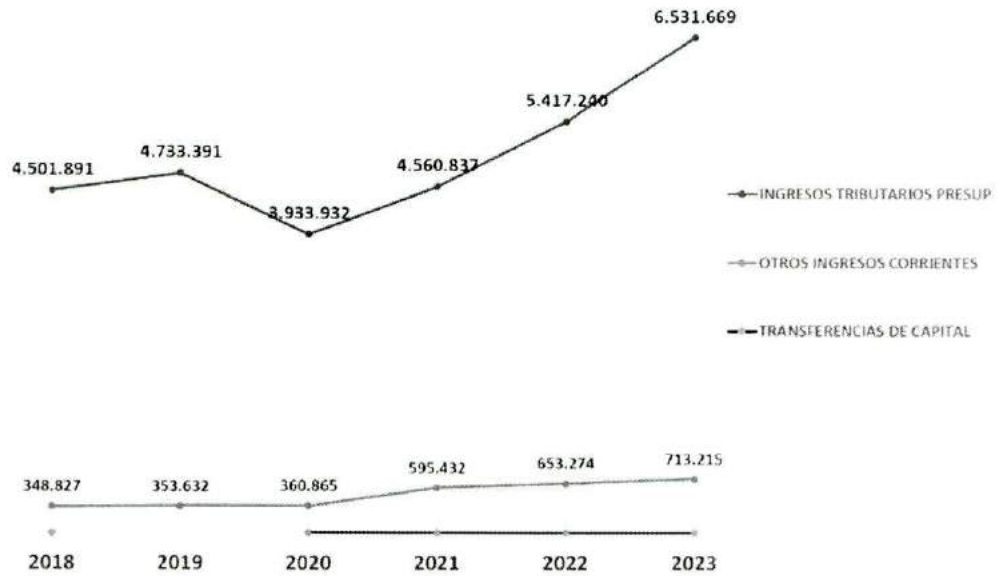
Si se analizan ambas grandes fuentes de financiamiento del gasto gubernamental en el tiempo, a saber, el ingreso total, compuesto casi exclusivamente por ingresos corrientes pues alcanzan el 99.89% del total de los ingresos, es posible notar que posterior a la crisis de la pandemia, no solo su participación, sino su proporción en relación con el PIB viene disminuyendo. Paso de representar un 15,7% del PIB en el 2021, a representar un 10.6% para el próximo año.

Comportamiento de los Ingresos Totales y el Financiamiento en el Presupuesto
como porcentaje del PIB



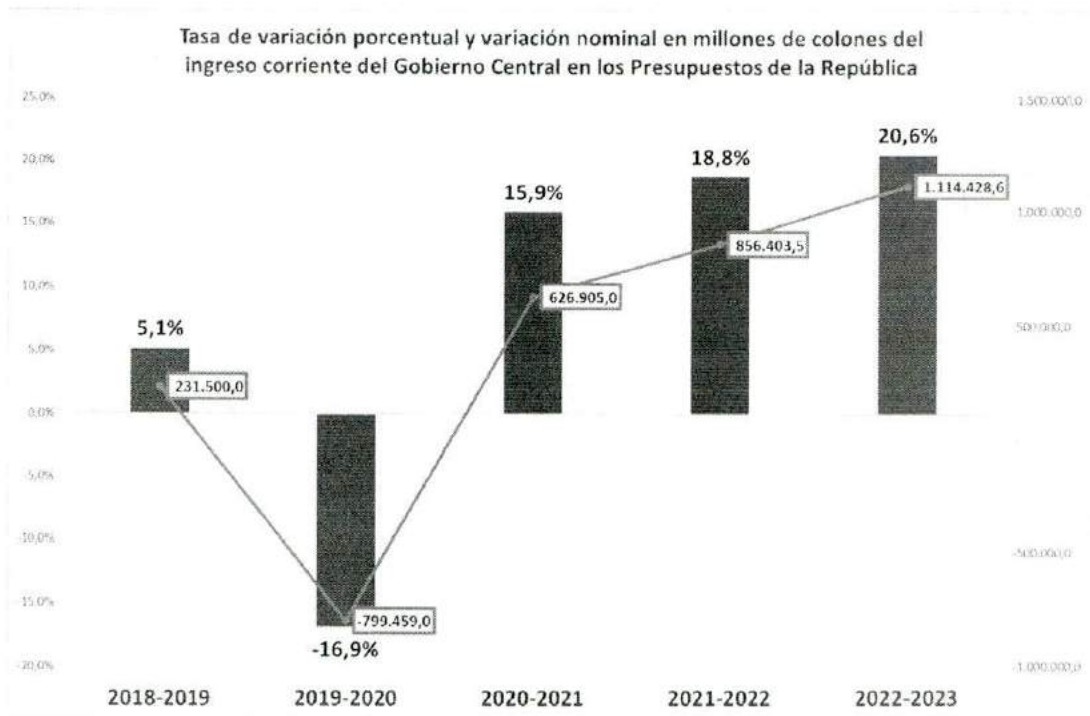
Esto sucede pues el ingreso total, ha venido creciendo a una tasa promedio en los últimos tres años de 6.9% en el Presupuesto, pero, además, el financiamiento ha venido teniendo tasas de decrecimiento promedio de -17.8%, en el mismo periodo. Las condiciones financieras post reforma fiscal del 2018, a pesar de la crisis coyuntural del 2020 con la Pandemia por COVID-19, han venido mejorando por un aumento constante y sostenido del ingreso, una importante contención del gasto por las reformas en materia de empleo y la regla fiscal, además de los nuevos ingresos que la reforma provocada por la Ley 9524 para incluir los órganos desconcentrados, sus gastos, sus ingresos y sus superávits en el Presupuesto de la República; han venido generando, como lo vimos anteriormente, resultados financieros y primarios positivos en los últimos años.

Ingresos Corrientes y de Capital certificados por la CGR
-en millones de colones-

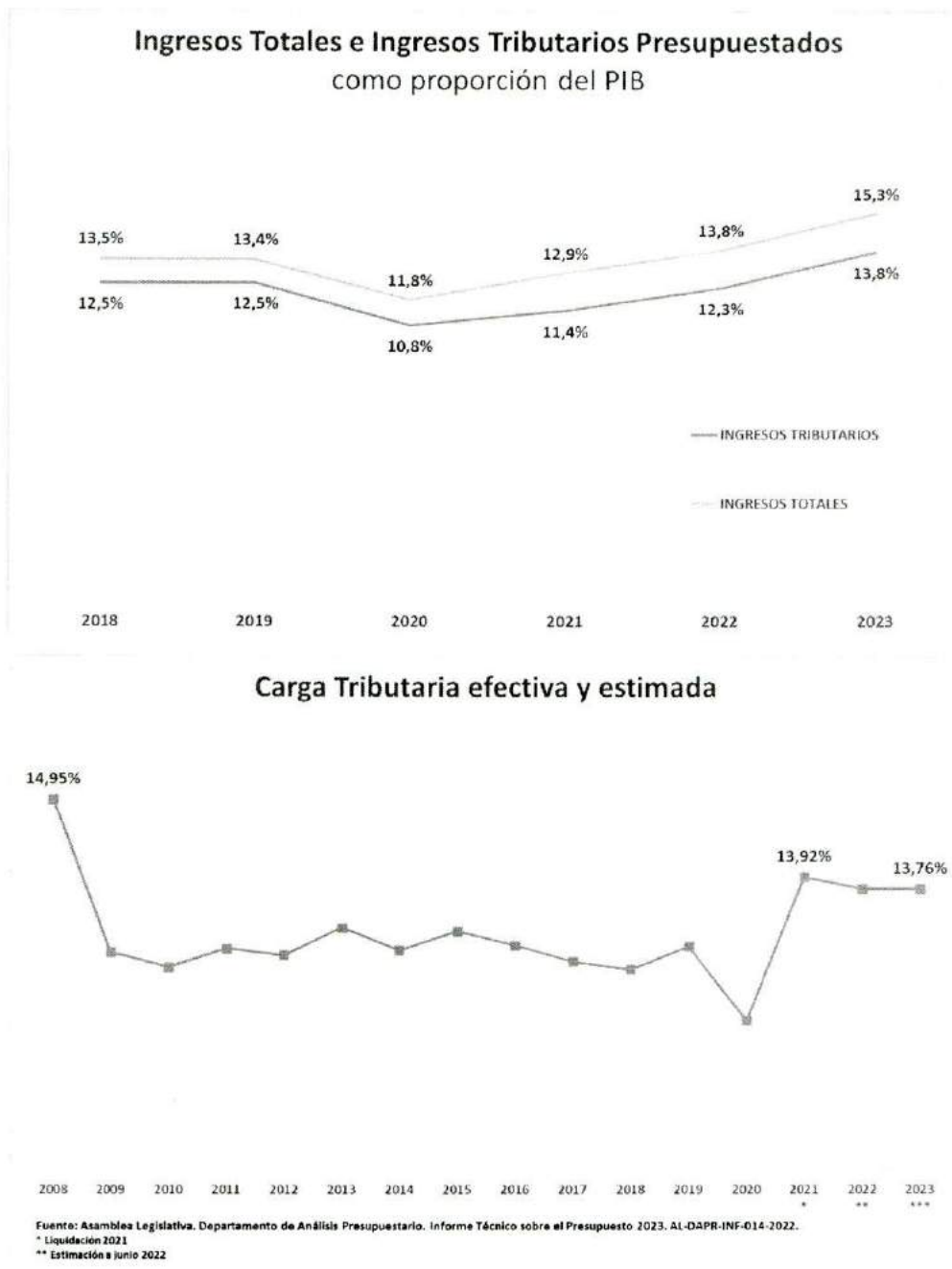


Al analizar el ingreso corriente y el ingreso de capital al gobierno Central, es posible notar que el relativo a capital, ha sido prácticamente irrelevante a lo largo de los años en las estimaciones del Ministerio de Hacienda, en las certificaciones de la Contraloría General y en la realidad. Pero los ingresos de corrientes, tanto lo que provienen de fuente tributaria como los restantes, si han experimentado crecimientos importantes a lo largo de los últimos 3 años post pandemia.

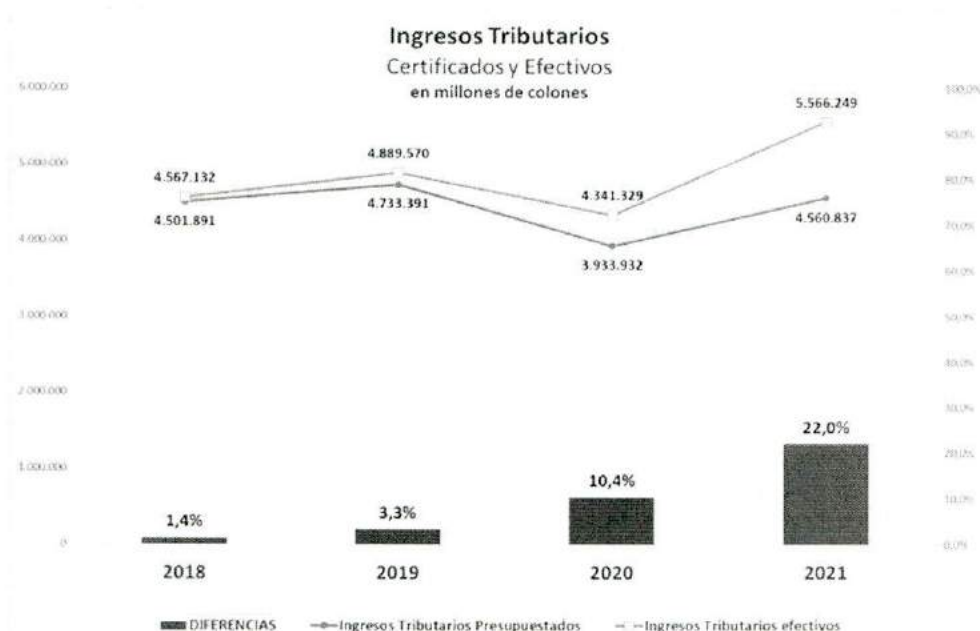
El comportamiento del ingreso corriente ha tenido un aumento muy relevante en términos porcentuales y nominales en las estimaciones del Ministerio de Hacienda que son certificadas por la CGR. Se evidencia con los datos de las certificaciones de ingresos, que la estimación del Gobierno es que los ingresos corrientes para el 2023, en relación con el año 2022, serán una quinta parte mayores (19.3%); es decir, un aumento de ¢1.2 Billones aproximadamente. Entre ellos, los ingresos tributarios representan ¢1.1 Billones, teniendo un crecimiento respecto del 2022 de 20.6%.



La tendencia se mantiene aún cuando los ingresos totales y los ingresos corrientes se comparan con la producción nacional, pues en tan solo 3 años (2021-2023), los ingresos corrientes han crecido en las estimaciones presupuestarias de cada año, 2,4 puntos porcentuales del PIB, como es posible notar el siguiente gráfico, y por lo tanto, el análisis nominal sin deflactar lo anterior se confirma con la proporción que estos ingresos tienen en relación la producción estimada para cada año. Esto coloca la carga tributaria en 13,8% del PIB que es la segunda más alta desde el 2008, pues en el 2021 alcanzó 13,9%.

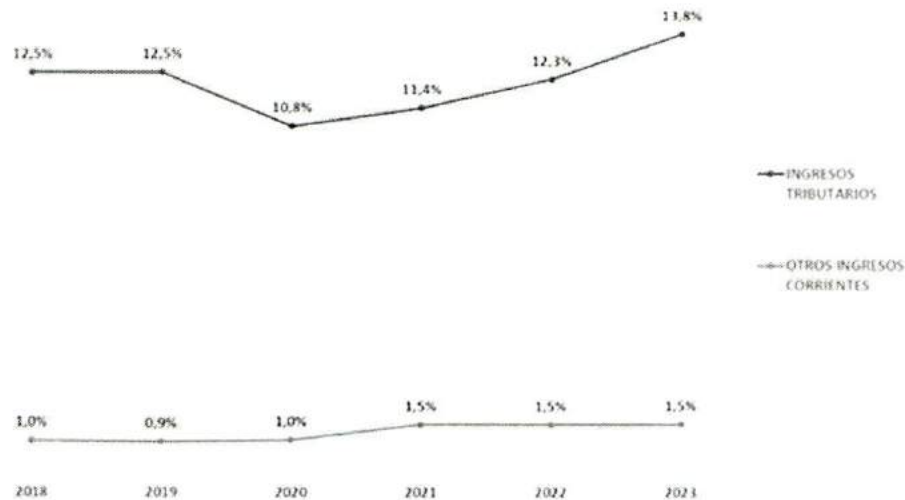


Pero no solo los ingresos tributarios han crecido en estos años en las estimaciones del Ministerio de Hacienda para los presupuestos nacionales de cada año, certificadas por la Contraloría General de la República, sino que los restantes ingresos corrientes de igual forma tuvieron una mayor participación en el financiamiento del gasto gubernamental y por ende en la reducción del déficit presupuestario.



Entre 2020 y 2021, los ingresos NO tributarios aumentaron medio punto porcentual del PIB en su participación como mecanismo para el financiamiento del Gobierno Central, haciendo que pasaran de representar históricamente menos un punto del PIB, a representar 1,5 puntos porcentuales del PIB a partir del primer año postpandemia. Este comportamiento de estos ingresos deviene de una transformación de mucho peso a la que ya hemos hecho alusión, a saber, la reforma que incluyó los órganos desconcentrados en el Presupuesto de la República a partir del 2020. Y como es posible analizar en la gráfica, este comportamiento se ha mantenido en los presupuestos 2022 y 2023 actualmente en análisis.

Ingresos Corrientes Presupuestados
(Certificados por CGR)
como proporción del PIB



El efecto de crecimiento del ingreso por la vía de los tributos obliga a una revisión sucinta del comportamiento en los últimos años, de los ingresos tributarios efectivos hasta 2021, comparándolos con los estimados para cada uno de esos años. El gráfico siguiente explica que los ingresos tributarios en las estimaciones presupuestarias y sus respectivas certificaciones han sido en los últimos 4 años menores a lo que efectivamente ingresó por este mismo concepto al erario y que esta brecha entre estimaciones y realidades, se ha venido ensanchando. Mientras la desviación de lo estimado respecto de lo ingresado en 2018 fue de apenas un 1,4%, para 2021, esta diferencia se había ampliado a un 22%; es decir poco más de 1 Billón de colones por encima la realidad respecto de la estimación. Esto explica que tanto el Ministerio de Hacienda como la Contraloría General, han venido siendo pesimistas en torno a las expectativas de crecimiento del gasto, cosa distinta respecto del crecimiento del endeudamiento. La variable independiente en esta ecuación muy probablemente sea el gasto, por las normas que han puesto freno al crecimiento explosivo que las remuneraciones y en general todo el gasto corriente han supuesto en el pasado, antes de la reforma de 2018.

Al analizar entre las certificaciones el comportamiento de los impuestos que

representan en conjunto el 95% de todos los ingresos previstos para cada año, las tasas de crecimiento de todos superan en casi todos los años el 10%, es decir, con crecimientos superiores a la inflación y a la tasa de crecimiento del PIB de esos años entre 2021-2023.

5.2. GASTOS

5.2.01. COMPOSICIÓN

Por el lado de los gastos, es claro que el servicio de la deuda está consumiendo la mitad del presupuesto del próximo año (46.7%), aproximadamente 5.7 Billones de colones. El Ministerio de Educación absorbe un 20,6% del Presupuesto total para el 2023, mientras que los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto y el Ministerio de Trabajo, principalmente por FODESAF, tienen un 15% adicional.

Estos cuatro programas concentran el 81,2% del Presupuesto de la República, mientras que el restante 18.8% se distribuye entre los otros 22 títulos presupuestarios.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR TITULO 2023

TITULO PRESUPUESTARIO	MONTO	% DEL TOTAL	% DEL TOTAL ACUMULADO
Servicio de la Deuda Pública	5.728.863	46,7%	46,7%
Ministerio de Educación Pública	2.523.993	20,6%	67,3%
Régimenes de Pensiones	1.126.809	9,2%	76,5%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	583.380	4,8%	81,2%
Poder Judicial	484.371	3,9%	85,2%

Ministerio de Obras Públicas y Transportes	415.220	3,4%	88,6%
Ministerio de Salud	314.457	2,6%	91,1%
Ministerio de Seguridad Pública	269.393	2,2%	93,3%
Ministerio de Justicia y Paz	193.674	1,6%	94,9%
Ministerio de Hacienda	155.435	1,3%	96,2%
Tribunal Supremo de Elecciones	57.986	0,5%	96,6%
Ministerio de Ambiente y Energía	56.935	0,5%	97,1%
Ministerio de Gobernación y Policía	53.452	0,4%	97,5%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	52.807	0,4%	98,0%
Ministerio de Cultura y Juventud	47.744	0,4%	98,4%
Asamblea Legislativa	47.293	0,4%	98,7%
Presidencia de la República	40.383	0,3%	99,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	26.548	0,2%	99,3%
Contraloría General de la República	20.252	0,2%	99,4%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	15.479	0,1%	99,6%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	13.539	0,1%	99,7%
Ministerio de la Presidencia	12.164	0,1%	99,8%
Ministerio de Comercio Exterior	8.001	0,1%	99,8%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	7.106	0,1%	99,9%
Defensoría de los Habitantes de la República	5.801	0,0%	100,0%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	5.732	0,0%	100,0%
TOTAL	12.266.817	100,0%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República

Visto por programas, el presupuesto tiene 178 programas distribuidos entre los 26 Titulos que tienen contenido presupuestario. El 81% del Presupuesto está

distribuido en tan solo 20 de esos programas (un 11.2% del total), que son los siguientes:

**Los 20 programas que contienen el 80% del Presupuesto de la República
para el 2023**

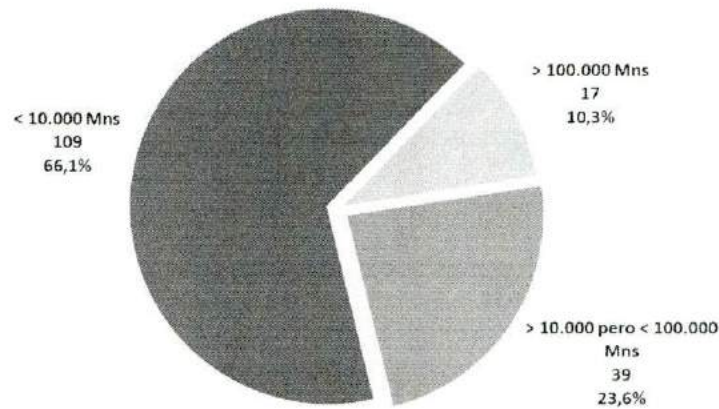
CONS	PROGRAMAS Y TITULOS	MONTO	% ACUM
1	Servicio de la deuda pública	5.728.863	42,2%
2	Regímenes de pensiones	1.126.809	50,6%
3	Ministerio de Educación Pública - Enseñanza preescolar, 1er. Y 2do. Ciclo	741.858	56,0%
4	Ministerio de Educación Pública - definición y planif. de la política educ.	593.161	60,4%
5	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Fondo de desarrollo social y asignaciones familiares	461.561	63,8%
6	Ministerio de Educación Pública - 3er. Ciclo y educación diversificada académica	342.315	66,3%
7	Ministerio de Educación Pública - Programas de equidad	229.589	68,0%
8	Ministerio de Educación Pública - 3er. Ciclo educación diversificada técnica	216.349	69,6%
9	Ministerio de Seguridad Pública - Servicio de seguridad ciudadana	206.831	71,1%
10	Poder Judicial - Servicio Jurisdiccional	168.705	72,4%
11	Ministerio de Salud - partidas no asignables a programas	164.339	73,6%
12	Ministerio de Obras Públicas y Transportes - Consejo Nacional de Viabilidad (Conavi)	158.620	74,8%
13	Ministerio de Educación Pública - Enseñanza especial	154.670	75,9%
14	Ministerio de Obras Públicas y Transportes - Atención	132.536	76,9%

	de infraestructura vial		
15	Poder Judicial - Servicio de investigación judicial	104.747	77,7%
16	Ministerio de Educación Pública - Educación para jóvenes y adultos	102.939	78,4%
17	Poder Judicial - Dirección y administración	99.176	79,2%
18	Ministerio de Hacienda - actividades centrales	89.813	79,8%
19	Ministerio de Justicia y Paz - atención de personas adscritas al Sistema Penitenciario Nacional	79.019	80,4%
20	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - actividades centrales	71.884	80,9%
	Resto de los programas	1.293.033	100,0%

El presupuesto tiene además, 148 programas de los 178 que componen todo el presupuesto (es decir un 83,1%) que presupuestan menos de 100 mil millones colones, es decir que cada uno de esos 148 programas representan cada uno menos del 1% del Presupuesto de la República. Además, hay 109 programas (61,2% del total) que incluyen presupuestos inferiores a 10 mil millones de colones, es decir, cada uno de ellos representa menos del 0.1% del Presupuesto total. En conjunto estos 109 programas representan una suma que a penas supera los ¢265 mil millones.

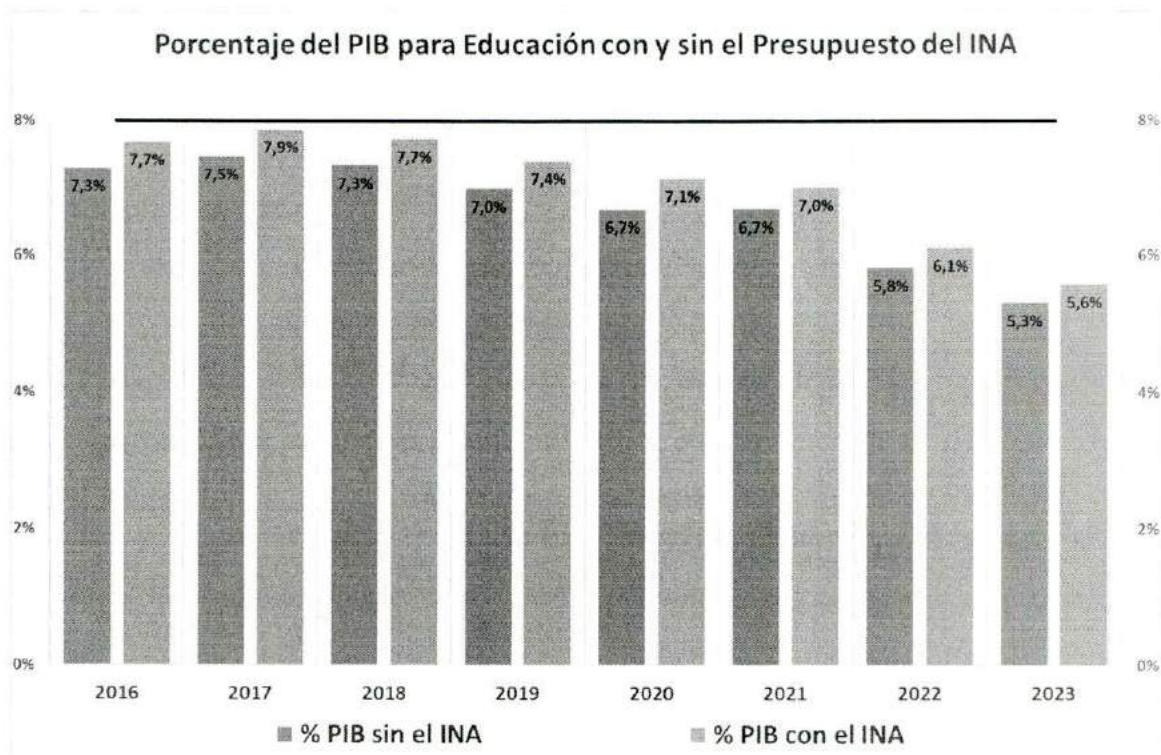
Cuando se distribuyen estos programas por rangos de recursos (inferiores a 10.000 millones, entre 10.000 y 100.000 millones y superiores a 100.000 millones), es posible notar que la gran mayoría de los programas (el 66.1%), son de menor cuantía y los programas con mayores niveles de recursos son los menos. 17 en total.

Cantidad de Programas
por rango de recursos presupuestados



Uno de los títulos presupuestarios de mayor relevancia es el de la Educación, mediante el cual se financia desde el FEES, hasta las Juntas de Educación y Administrativas. Todo este subconjunto presupuestario debe incluir, junto con el INA desde el 2020 en adelante, un 8% del PIB⁴. Sin embargo, parece paradójico que desde el momento que fue autorizado para efectos de cálculo, que el INA fuera incluida en mandato constitucional, el Presupuesto ha venido reduciendo su aporte al sistema educativo en relación con el PIB, virtud a un crecimiento presupuestario menor al 2% promedio entre 2015 y 2023, que se ha pronunciado desde el 2020 a la fecha, pues el promedio de estos 4 años es de una rebaja de casi un punto porcentual. En el devengado, los recursos del MEP han crecido a una tasa promedio de 3.6% entre 2015 y 2021.

⁴ La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, en su artículo 29 determinó que para dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 178 de la carta magna, se contabilizara en el 8% del PIB para educación los recursos presupuestados para "primera infancia, preescolar, educación primaria, secundaria, educación profesional y educación técnica, incluido el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)".



La composición del Gasto del Gobierno para el año 2023, y en comparación con los años precedentes, arroja dos conclusiones relevantes. Por un lado el gasto corriente para el 2023 crece 2.55%; sin embargo, el gasto de capital apenas alcanza un 1,92%; pero las transacciones financieras, que en este contexto son exclusivamente la amortización de deuda interna y externa, bonificada o no, reflejan un crecimiento del 19% respecto del 2022.

Monto presupuestado por Clasificación Económica y porcentaje de variación anual

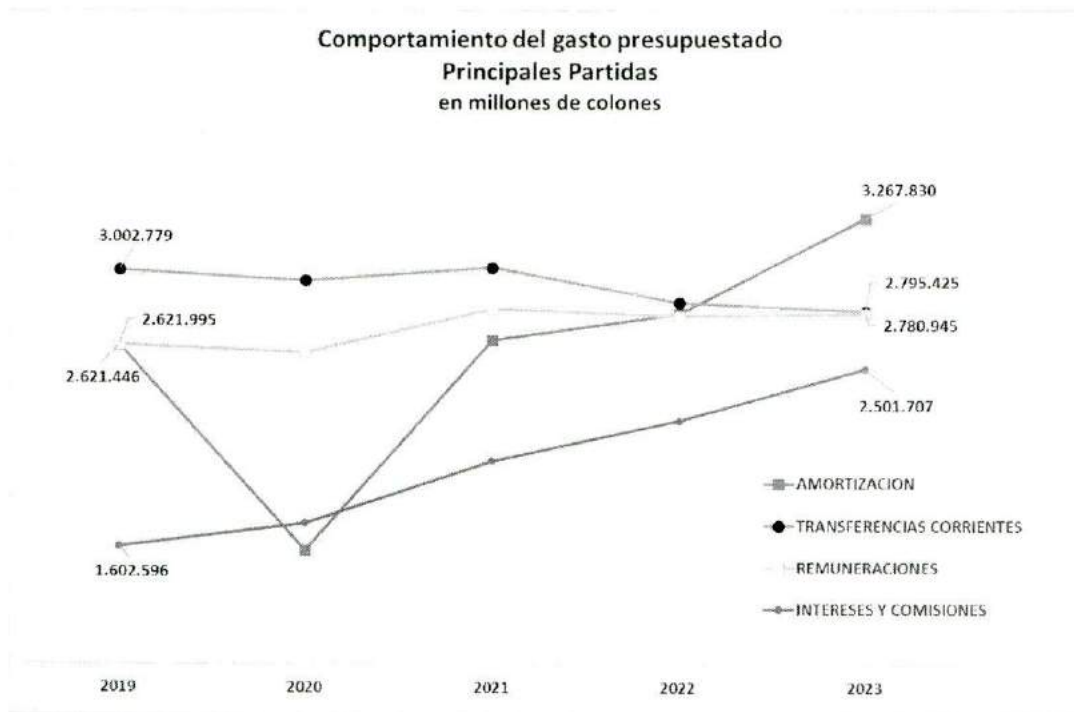
CONCEPTO	VALOR	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gastos corrientes	Monto	6.928.593	7.484.562	7.512.733	8.276.392	8.209.007	8.418.742
	Variación %		8,02%	0,38%	10,16%	-0,81%	2,55%
Transacciones financieras	Monto	2.271.302	2.653.778	1.583.952	2.651.181	2.785.579	3.315.546
	Variación %		16,84%	-40,31%	67,38%	5,07%	19,03%
Gastos de capital	Monto	570.894	650.762	461.502	696.979	522.005	532.027
	Variación %		13,99%	-29,08%	51,02%	-25,10%	1,92%
Sumas sin asignación	Monto	91.161	412	10	34	912	502
	Variación %		-99,55%	-97,59%	240,37%	2601,24%	-44,89%

En relación con la Regla Fiscal, los datos no se pueden analizar en su crecimiento con año 2022, sino con el año precedente (2021) en virtud de que la normativa establece que el incremento debe ser sobre el presupuesto anterior que ya se encuentre liquidado. En ese contexto, el incremento en gasto corriente es de 1.7% entre 2023 y 2021, mientras que el gasto de capital decrece -23.7%. Pero el incremento en las transacciones financieras crece un 25%. En un promedio ponderado de todos los crecimientos de conformidad con el peso relativo de estos tipos de gasto en el presupuesto total, el mismo está creciendo en el 2023, respecto del 2021, en promedio 1.7%, por debajo de la regla fiscal de 2.56%.

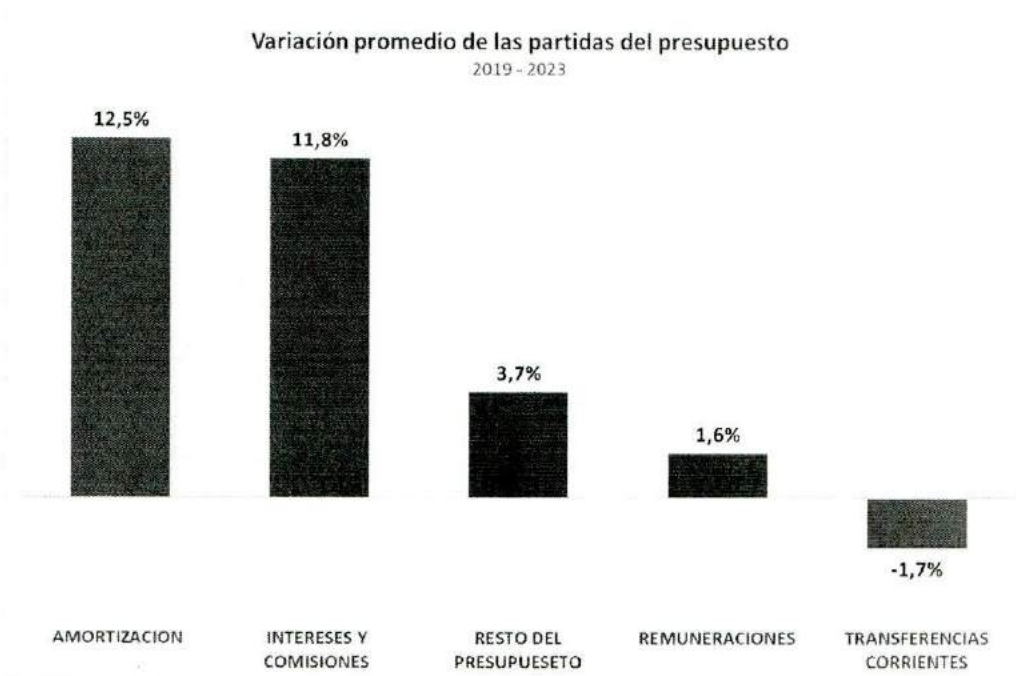
Las partidas de Amortizaciones, Transferencias Corrientes, Remuneraciones e Intereses y comisiones, representan el 92.5% del Presupuesto total. El restante 7,5% son las siguientes 6 partidas que incluyen: Servicios, Transferencias de Capital, Bienes Duraderos, Materiales y Suministros, Activos Financieros y Cuentas especiales.

De las 4 principales partidas, dos de ellas, Amortizaciones e Intereses (el Servicio de la Deuda) tienen un comportamiento al alza con un incremento excesivamente alto. Estas dos partidas hacen incrementar el gasto del próximo año en prácticamente 750 mil millones adicionales respecto del 2022 y 1 Billón respecto del 2021. El siguiente gráfico presenta el comportamiento de estas 4 partidas principales con los montos nominales.

Las otras dos partidas (Remuneraciones y Transferencias Corrientes) muy por el contrario han tenido un freno muy importante a partir de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pues esta Ley por un lado estableció el límite al gasto corrientes mediante la regla fiscal, pero también permitió que el Ministerio de Hacienda pudiera disponer de las transferencias, aún aquellas con destino específico, a fin de que no se convirtieran en detonantes del gasto público como lo fue en el pasado.



Al analizar la variación promedio de estas partidas y del resto del Presupuesto, se nota que entre 2019 y 2023, a nivel presupuestario, el servicio de la deuda ha tenido un crecimiento muy alto, al compararse con el resto del Presupuesto y las partidas de remuneraciones y transferencias corrientes.



El detalle del comportamiento en el tiempo de lo presupuestado hasta el 2023 y lo devengado hasta el 2021, se muestra en el siguiente cuadro que expone también el porcentaje de ejecución de cada una de las 10 partidas presupuestarias que componen el presupuesto, como insumo que presentamos al pleno de la Comisión. Resalta el hecho de que las Amortizaciones históricamente han tenido porcentajes de ejecución inferiores al 80%, mientras que para 2021, este porcentaje alcanza casi el 92%.

De igual forma cabe analizar que las partidas de servicios y de bienes duraderos, han tenido una ejecución muy baja en relación con lo presupuestado, si se comparan también con el resto de las partidas presupuestarias.

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AMORTIZACION						
Presupuestado	2.270.590	2.621.446	1.582.646	2.646.675	2.780.897	3.267.830
Devengado	1.781.530	1.918.771	1.225.169	2.428.908	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	78,5%	73,2%	77,4%	91,8%	ND	NA
TRANSFERENCIAS CORRIENTES						
Presupuestado	2.799.339	3.002.779	2.948.946	3.016.526	2.837.545	2.795.425
Devengado	2.649.838	2.887.606	2.635.165	2.856.026	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	94,7%	96,2%	89,4%	94,7%	ND	NA
REMUNERACIONES						
Presupuestado	2.536.796	2.621.995	2.582.554	2.803.369	2.768.436	2.780.945
Devengado	2.404.961	2.485.620	2.492.255	2.644.194	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	94,8%	94,8%	96,5%	94,3%	ND	NA
INTERESES Y COMISIONES						
Presupuestado	1.338.271	1.602.596	1.721.459	2.037.719	2.240.855	2.501.707
Devengado	1.233.984	1.521.782	1.510.262	1.908.479	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	92,2%	95,0%	87,7%	93,7%	ND	NA
SERVICIOS						
Presupuestado	218.696	221.328	224.351	477.063	382.054	368.259
Devengado	175.763	184.961	193.464	329.200	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	80,4%	83,6%	86,2%	69,0%	ND	NA
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL						
Presupuestado	471.069	567.228	384.257	315.036	280.890	295.049
Devengado	378.974	521.682	343.623	308.531	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	80,4%	92,0%	89,4%	97,9%	ND	NA
BIENES DURADEROS						
Presupuestado	71.778	58.014	55.590	240.863	134.811	122.517
Devengado	47.938	40.335	39.328	76.894	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	66,8%	69,5%	70,7%	31,9%	ND	NA
MATERIALES Y SUMINISTROS						
Presupuestado	63.294	61.129	56.838	82.512	86.106	86.562
Devengado	50.635	51.567	48.096	68.020	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	80,0%	84,4%	84,6%	82,4%	ND	NA
ACTIVOS FINANCIEROS						
Presupuestado	712	32.332	1.306	4.506	4.682	47.716
Devengado	673	31.907	862	4.505	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	94,5%	98,7%	66,0%	100,0%	ND	NA
CUENTAS ESPECIALES						
Presupuestado	91.405	667	251	316	1.228	807
Devengado	227	210	191	228	ND	NA
Porcentaje de Ejecución	0,2%	31,5%	76,0%	72,2%	ND	NA
Total Presupuestado	9.861.950	10.789.514	9.558.198	11.624.585	11.517.502	12.266.817
Total Devengado	8.724.523	9.644.440	8.488.414	10.624.986	ND	NA
Porcentaje de Ejecución del Total	88,5%	89,4%	88,8%	91,4%	ND	NA

Para efectos del análisis por título presupuestario, de igual forma se adjunta como insumo, un cuadro que compara lo devengado y lo presupuestado en los últimos 3 años completos sobre los cuales se tiene información (2019, 2020 y 2021), así como el porcentaje de ejecución de cada uno de estos títulos presupuestarios.

CONCEPTO	2019	2020	2021
ASAMBLEA LEGISLATIVA			
<i>Presupuestado</i>	35.270.000.000	45.403.713.074	46.839.819.497
<i>Devengado</i>	30.882.612.094	39.353.509.584	42.579.701.199
<i>% de Ejec</i>	87,6%	86,7%	90,9%
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
<i>Presupuestado</i>	21.325.000.000	20.945.574.557	20.808.349.505
<i>Devengado</i>	20.120.834.563	19.898.268.528	20.068.327.765
<i>% de Ejec</i>	94,4%	95,0%	96,4%
DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA			
<i>Presupuestado</i>	6.288.000.000	6.252.717.129	5.987.279.954
<i>Devengado</i>	5.277.698.667	5.291.410.274	5.002.394.746
<i>% de Ejec</i>	83,9%	84,6%	83,6%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA			
<i>Presupuestado</i>	39.813.113.739	37.204.966.249	54.983.199.594
<i>Devengado</i>	37.956.057.970	35.136.790.898	51.127.839.295
<i>% de Ejec</i>	95,3%	94,4%	93,0%
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA			
<i>Presupuestado</i>	53.335.664.052	49.655.875.836	64.058.252.684
<i>Devengado</i>	47.625.848.979	44.743.108.369	55.893.254.094
<i>% de Ejec</i>	89,3%	90,1%	87,3%
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES			
<i>Presupuestado</i>	8.104.261.188	7.447.475.322	7.000.767.738
<i>Devengado</i>	7.265.389.410	6.392.676.848	6.148.678.294
<i>% de Ejec</i>	89,6%	85,8%	87,8%

CONCEPTO	2019	2020	2021
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR			
<i>Presupuestado</i>	7.221.378.180	5.842.100.381	8.003.900.971
<i>Devengado</i>	6.205.921.280	5.256.859.348	7.075.858.704
<i>% de Ejec</i>	85,9%	90,0%	88,4%
MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD			
<i>Presupuestado</i>	43.047.040.222	42.926.255.264	48.154.261.687
<i>Devengado</i>	38.575.378.702	35.957.711.376	39.494.428.404
<i>% de Ejec</i>	89,6%	83,8%	82,0%
MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMERCIO			
<i>Presupuestado</i>	22.487.855.515	17.740.412.129	17.437.855.416
<i>Devengado</i>	21.976.869.437	16.763.264.759	16.805.613.000
<i>% de Ejec</i>	97,7%	94,5%	96,4%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA			
<i>Presupuestado</i>	2.646.903.620.758	2.430.917.173.118	2.676.494.253.708
<i>Devengado</i>	2.541.430.571.426	2.346.864.434.813	2.532.202.173.791
<i>% de Ejec</i>	96,0%	96,5%	94,6%
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA			
<i>Presupuestado</i>	50.930.736.497	46.619.911.741	47.561.860.784
<i>Devengado</i>	46.313.684.224	38.786.096.443	41.576.958.048
<i>% de Ejec</i>	90,9%	83,2%	87,4%
MINISTERIO DE HACIENDA			
<i>Presupuestado</i>	219.817.877.309	110.353.343.983	210.574.277.947
<i>Devengado</i>	197.285.725.275	99.503.308.135	107.846.160.325
<i>% de Ejec</i>	89,7%	90,2%	51,2%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ			
<i>Presupuestado</i>	143.017.938.615	148.398.411.720	255.584.223.440
<i>Devengado</i>	133.752.225.327	136.629.225.553	169.293.887.099
<i>% de Ejec</i>	93,5%	92,1%	66,2%
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA			

CONCEPTO	2019	2020	2021
<i>Presupuestado</i>	9.709.551.151	9.545.701.364	13.859.821.871
<i>Devengado</i>	9.059.920.820	9.105.683.890	12.874.687.604
<i>% de Ejec</i>	93,3%	95,4%	92,9%
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES			
<i>Presupuestado</i>	509.702.571.899	348.409.914.988	438.423.876.055
<i>Devengado</i>	479.377.553.555	309.080.227.479	349.541.447.200
<i>% de Ejec</i>	94,1%	88,7%	79,7%
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA			
<i>Presupuestado</i>	13.275.360.493	14.539.785.504	14.584.241.994
<i>Devengado</i>	12.927.258.689	13.935.072.961	14.223.058.052
<i>% de Ejec</i>	97,4%	95,8%	97,5%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO			
<i>Presupuestado</i>	26.323.327.286	25.786.829.919	25.800.194.737
<i>Devengado</i>	22.129.504.107	23.056.444.446	23.384.870.500
<i>% de Ejec</i>	84,1%	89,4%	90,6%
MINISTERIO DE SALUD			
<i>Presupuestado</i>	333.269.116.671	341.030.646.553	404.893.871.117
<i>Devengado</i>	296.986.285.181	224.287.571.326	367.346.956.834
<i>% de Ejec</i>	89,1%	65,8%	90,7%
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA			
<i>Presupuestado</i>	257.991.682.615	262.201.030.575	271.768.780.105
<i>Devengado</i>	240.265.356.052	248.664.937.665	249.291.318.435
<i>% de Ejec</i>	93,1%	94,8%	91,7%
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL			
<i>Presupuestado</i>	475.269.743.344	624.430.425.468	599.830.547.560
<i>Devengado</i>	446.713.250.530	581.449.437.473	553.768.928.404
<i>% de Ejec</i>	94,0%	93,1%	92,3%
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS			
<i>Presupuestado</i>	7.173.144.804	8.287.067.646	8.076.360.008

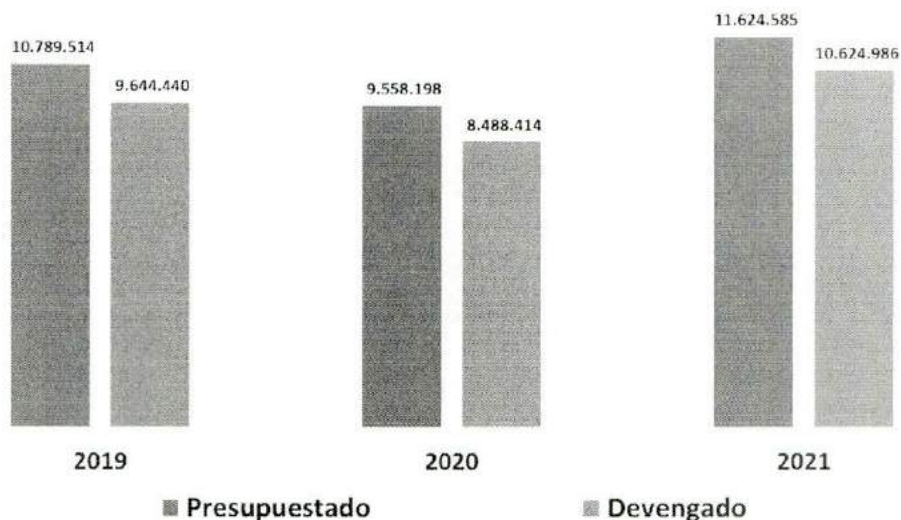
CONCEPTO	2019	2020	2021
<i>Devengado</i>	4.863.791.620	8.125.281.647	7.849.883.206
<i>% de Ejec</i>	67,8%	98,0%	97,2%
PARTIDAS ESPECÍFICAS			
<i>Presupuestado</i>	2.000.000.000	1.270.038.588	
<i>Devengado</i>	1.573.191.885	1.200.388.758	
<i>% de Ejec</i>	78,7%	94,5%	#¡DIV/0!
PODER JUDICIAL			
<i>Presupuestado</i>	473.584.222.971	465.892.181.955	461.945.145.688
<i>Devengado</i>	454.392.565.294	447.096.274.122	449.278.749.428
<i>% de Ejec</i>	95,9%	96,0%	97,3%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA			
<i>Presupuestado</i>	61.181.080.455	15.568.177.383	90.818.616.646
<i>Devengado</i>	35.714.181.055	14.595.753.997	81.103.145.429
<i>% de Ejec</i>	58,4%	93,8%	89,3%
RÉGIMENES DE PENSIONES			
<i>Presupuestado</i>	1.057.633.587.341	1.112.420.219.251	1.132.963.348.905
<i>Devengado</i>	1.030.441.673.227	994.384.391.282	1.073.424.928.252
<i>% de Ejec</i>	97,4%	89,4%	94,7%
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA			
<i>Presupuestado</i>	4.223.537.816.054	3.303.546.453.343	4.652.322.600.000
<i>Devengado</i>	3.440.120.059.390	2.734.936.926.861	4.308.204.927.486
<i>% de Ejec</i>	81,5%	82,8%	92,6%
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES			
<i>Presupuestado</i>	41.299.975.000	55.561.171.147	45.809.335.757
<i>Devengado</i>	35.206.841.301	47.919.351.972	39.577.656.678
<i>% de Ejec</i>	85,2%	86,2%	86,4%

El promedio de ejecución de todos los títulos presupuestarios en estos tres años de ejecución completa ha oscilado alrededor del 90%. Para el año 2021, mientras se presupuestó poco más de ¢11.6 Billones, la ejecución real fue casi exactamente un

billón de colones menos de lo planificado.

Gasto Presupuestado y Gasto Ejecutado 2019-2021

en millones de colones



5.2.02. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO Y SERVICIO DE LA DEUDA

Es pertinente analizar la composición del financiamiento del gasto presupuestado del Gobierno, pues la discusión del presupuesto de la República se ha centrado en el peso relativo del servicio de la deuda en el Presupuesto, de lo que los firmantes somos conscientes.

Precisamente por la relevancia que tiene la deuda, es absolutamente imprescindible analizarla desde las tres perspectivas que el Presupuesto Nacional amerita, a saber:

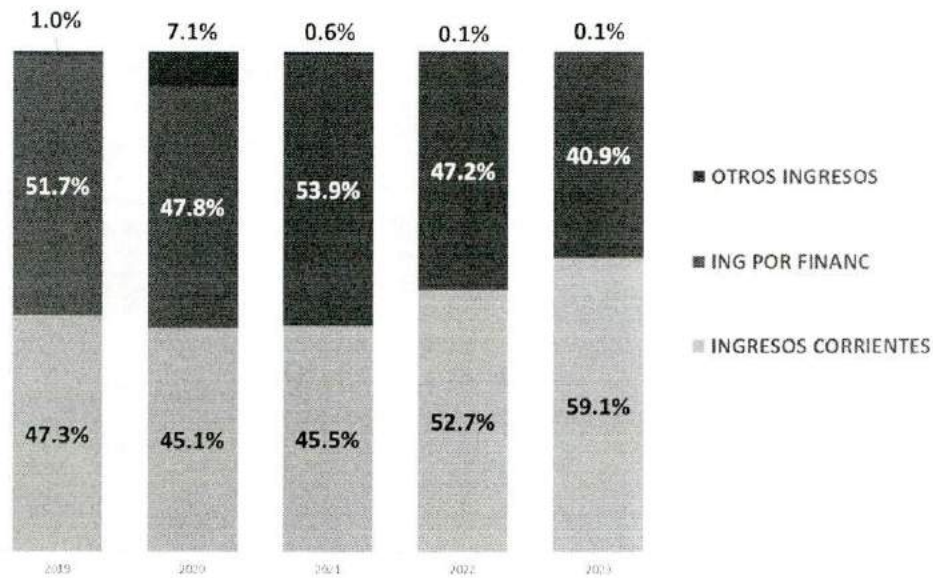
- 1) El Saldo de la Deuda, que fue analizado en un acápite anterior, contextualizado entre las variables macroeconómicas y el entorno de este presupuesto 2023.
- 2) La distribución de las fuentes de financiamiento en el gasto.

3) El servicio de la Deuda, que será analizado de seguido

La participación relativa del financiamiento viene bajando desde hace algunos años, dando paso a una participación de los ingresos corrientes más contundente. Sin embargo, controlar el gasto y su crecimiento, deben permitir que esos escasos recursos que provienen principalmente de tributos no solo sean utilizados de manera efectiva, sino de la manera más eficiente posible y evitar caer de nuevo en la vorágine de gasto exponencial que hemos tenido en el pasado reciente.

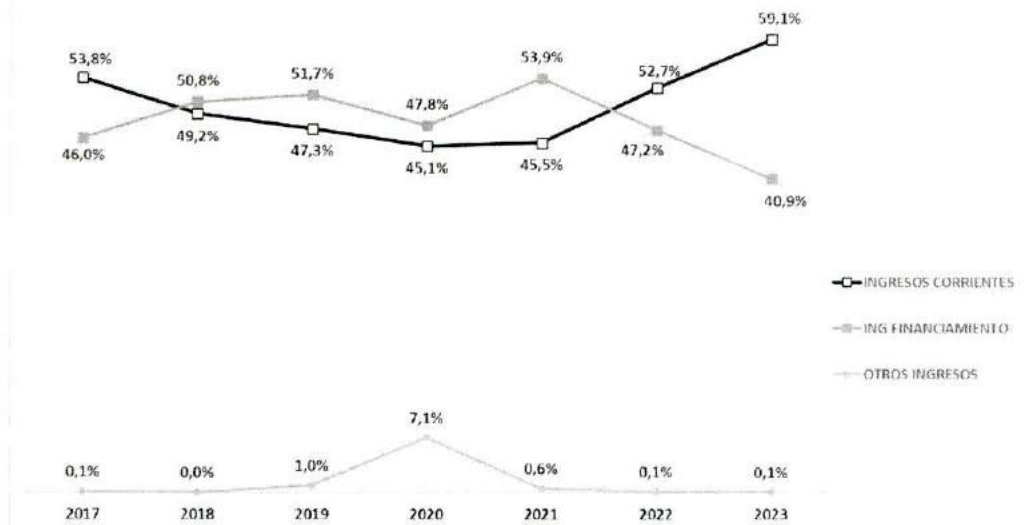
La Regla Fiscal, los controles legales y presupuestarios sobre las remuneraciones y gastos superfluos, como las normas presupuestarias, los decretos que el Poder Ejecutivo establezca para evitar el crecimiento del gasto en partidas que por su naturaleza son explosivas o irrelevantes en entornos de alta complejidad fiscal, así como aquellas acciones de contención y rebajo del gasto presupuestado o la reasignación de gasto para el pago de la deuda o reducir el uso de deuda para hacer frente al servicio de la deuda entre otras medidas, deben mantenerse y fortalecerse y el compromiso de los actuales diputados miembros de esta subcomisión es fundamental, lo que queremos externar al resto de la Comisión y de los miembros del Parlamento.

Participación de los ingresos por tipo



La composición de las fuentes de financiamiento en detalle, evidencia que los ingresos corrientes han desplazado en los últimos dos ejercicios presupuestarios al financiamiento. El gráfico adjunto muestra que los ingresos corrientes pasaron de representar 45% en el 2020, a representar casi el 60% del Presupuesto de la República. El año 2020 es un año atípico por cuanto el ingreso de capital aumentó su participación para luego bajar a los niveles previos, reduciendo la dependencia de ingresos corrientes y por financiamiento para ese año.

Composición de la fuente de financiamiento del Presupuesto de la República

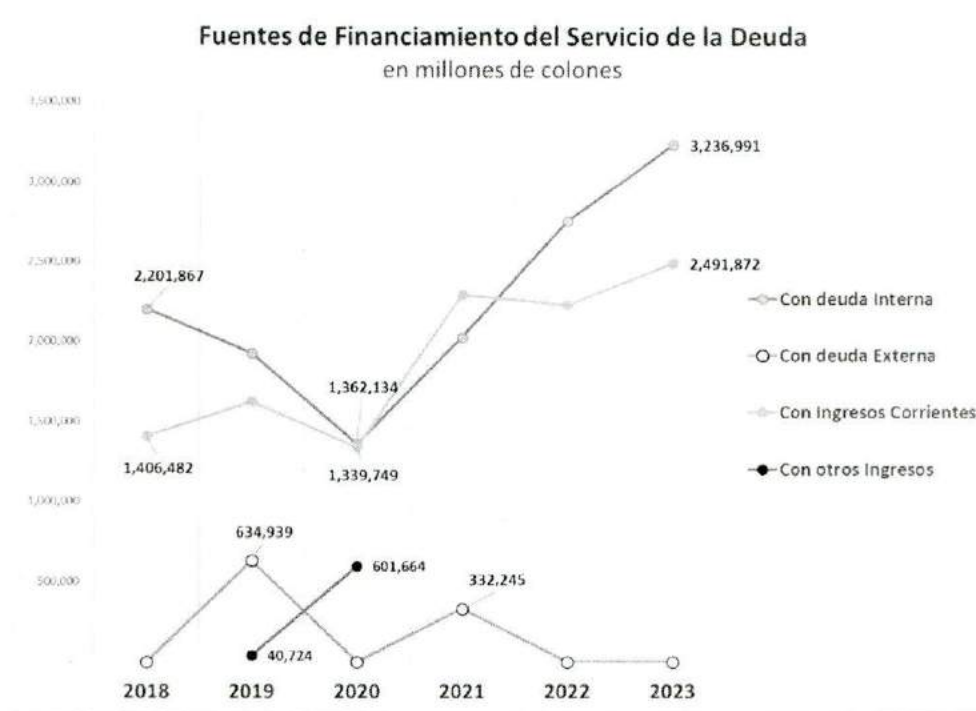


Para el 2023, esta buena noticia de gasto financiado principalmente por ingreso corriente refleja una realidad interesante, pues el servicio de la deuda está programado para que sea financiado con más deuda, pues el 56.5% del gasto para amortizaciones y pago de intereses y comisiones, se realizará con nuevo endeudamiento.

Como puede notarse en el siguiente gráfico, el Servicio de la Deuda, es decir, las amortizaciones y los intereses que se pagarán durante el año, se financian a su vez mayoritariamente con nuevo endeudamiento, lo que ha sido una estrategia habitual que es inversamente proporcional al aumento de otros ingresos como endeudamiento externo con organismos internacionales, eurobonos u otros ingresos esporádicos. Por ejemplo, con el ingreso de los eurobonos del 2019, el endeudamiento externo no se requirió en la misma medida que antes, pero los recursos que durante 2019, 2020 y 2021 de Eurobonos, Ingresos de Capital e Ingresos por deuda Externa; la caída en estas fuentes de financiamiento vuelven a colocar las necesidades de financiamiento interno más altas, a pesar de que el presupuesto pronostica un aumento en los ingresos corrientes presupuestarios,

mayores a los ya registrado en los años previos.

En virtud de los ingresos corrientes que se estiman serán altos, la dependencia de endeudamiento de cualquier tipo se reduce al punto de que el 60% del presupuesto está financiado de manera sana como vimos anteriormente.

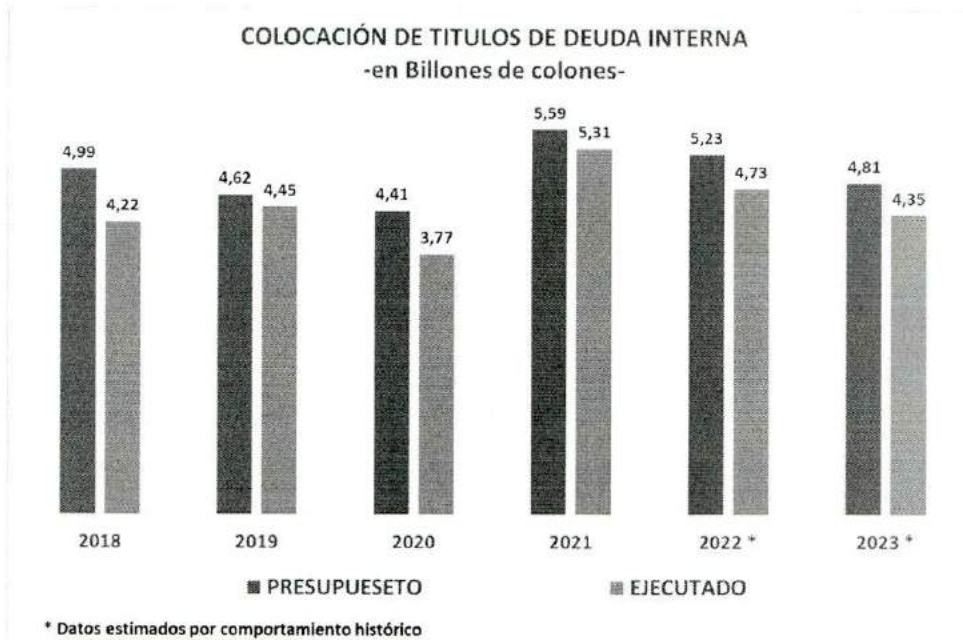


Esto se ve reflejado en la forma en que se asigna el gasto por fuente de financiamiento pues, como se aprecia en el siguiente cuadro, con excepción del Sistema Educativo, el servicio de la deuda, el MOPT, el MEIC y el MIVAH, todos los títulos presentan una relación ingresos/financiamiento positiva, lo que refleja la buena marcha de los ingresos corrientes y la contención de gasto que el presupuesto ha venido teniendo a lo largo de los últimos años.

TITULO	INGRESOS CORRIENTES	FINANCIAMIENTO
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	43,5%	56,5%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA	49,8%	49,9%
RÉGIMENES DE PENSIONES	100,0%	0,0%
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	82,1%	17,9%
PODER JUDICIAL	94,7%	5,3%
MINISTERIO DE SALUD	97,7%	2,3%
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA	96,7%	3,3%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ	95,8%	4,2%
MINISTERIO DE HACIENDA	99,4%	0,6%
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	25,8%	74,2%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	96,9%	3,1%
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	79,6%	20,4%
ASAMBLEA LEGISLATIVA	97,2%	2,8%
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA	84,6%	15,4%
MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD	94,4%	5,6%
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA	73,5%	26,5%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	94,7%	5,3%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	99,7%	0,3%
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	97,6%	2,4%
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA	99,8%	0,2%
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	94,7%	5,3%
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR	99,2%	0,8%
MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMERCIO	50,7%	49,3%
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES	97,9%	2,1%
DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA	99,3%	0,7%
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS	56,0%	44,0%
TOTAL	59,1%	40,9%

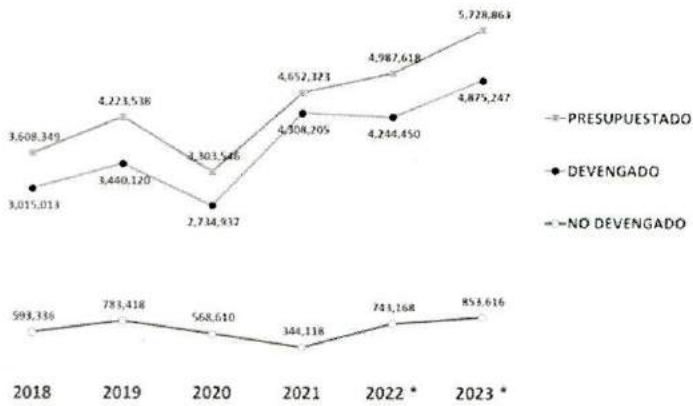
A lo largo de los años, las colocaciones de títulos de deuda han venido estando presupuestadas y ejecutadas en condiciones muy similares en términos nominales, para poder financiar los gastos presupuestados cada año. El gráfico siguiente presenta los montos de presupuesto y finalmente colocados de títulos de endeudamiento interno.

Cuadro de Colocación de Deuda Interna

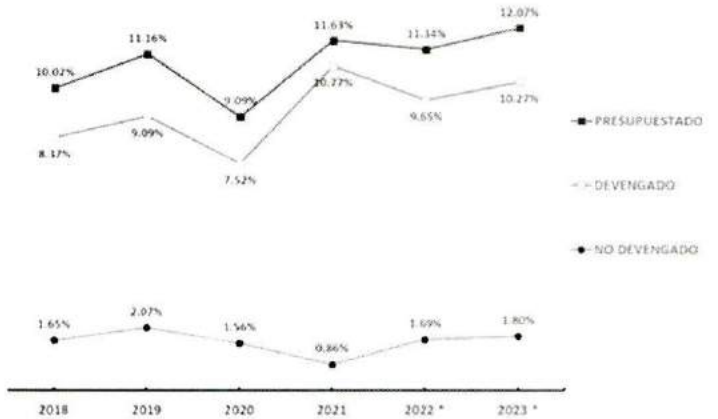


Al analizar el comportamiento de este título en el tiempo, es posible notar que el Servicio de la Deuda ha tenido recursos NO devengados en torno al 1.5% del PIB, entre 2018 y 2021. Para el 2022 y 2023, se hace una estimación del devengado y el no devengado utilizando la serie histórica, con el afán de analizar como podría ser el comportamiento de este título presupuestario. Los siguientes dos gráficos presentan en millones de colones y como proporción del PIB los datos registrados de presupuesto 2018-2023 y los montos devengados y no devengados nominales y como proporción del PIB entre 2018 y 2021 (años completos de ejecución). A partir de ello, se estiman los recursos devengados y no devengados de 2022 y 2023, tomando en consideración el histórico.

Servicio de la Deuda presupuestado y devengado
en millones de colones

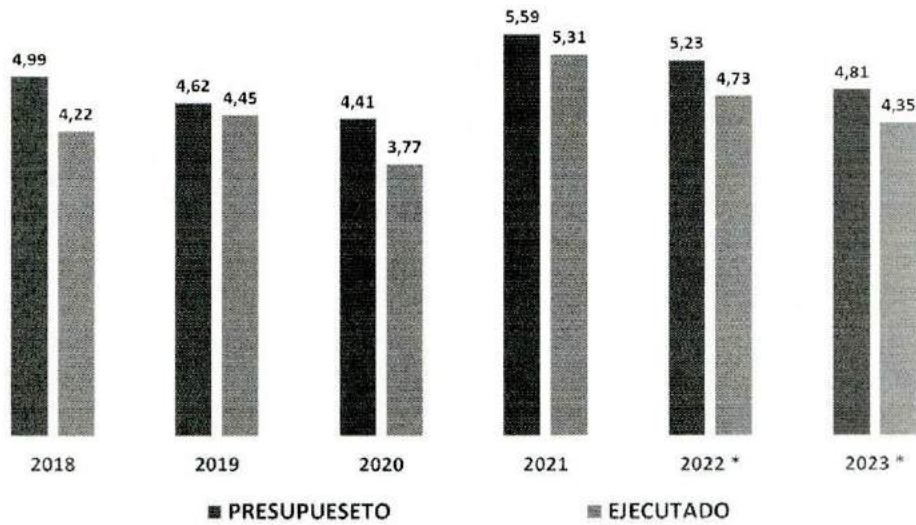


Servicio de la Deuda presupuestado, devengado y NO devengado
Como proporción del PIB



Cuadro de Colocación de Deuda Interna

COLOCACIÓN DE TÍTULOS DE DEUDA INTERNA
-en Billones de colones-



* Datos estimados por comportamiento histórico

6. RESUMEN DE TOTAL DE INGRESOS VRS FINANCIAMIENTO

En el detalle de ingresos y egresos totales del presupuesto, ₡7.244.883,9 millones se financian con ingresos corrientes que representan el 59%; con ingreso de capital se financian ₡7.651.9 millones, que representa el 0.9%; para tener ingresos sanos por la suma ₡7.252.535.8 millones que representan el 59.12%, por tanto, se financia con emisión de títulos valores (deuda pública) el 40.88% que representan ₡5.014.280,98 millones, de estos recursos de deuda pública, el 64.55% es asignado para cancelar parte del servicio de la deuda pública, con lo que el 35.45% del endeudamiento se utiliza para financiar gastos dentro de las diferentes instituciones que conforman el poder Legislativo, correspondiendo a ₡1.872,9 millones que representan el 0.37% de la emisión, por su parte para instituciones que conforman el poder ejecutivo, excluyendo lo pertinente al servicio de la deuda se financian ₡1.737.906,5 millones que corresponden al 34.65% de la emisión; y finalmente se financia el 0.51% de dicha emisión para financiar gastos en el Poder Judicial y el T.S.E por la suma de ₡37.510,4 millones que representan el 0.75% de la emisión

6.1. ANÁLISIS DE RECURSOS CON DESTINO ESPECIFICO

Dentro de la propuesta establecida por el Ministerio de hacienda, sobresalen en incumplimiento conforme las leyes, respectivas para asignar en los presupuestos respectivos los destinos según origen o ley encontrándose en primera instancia el incumplimiento a la Ley No. 7648 "Ley Orgánica del PANI", Art. 34, dejándose sin asignar a esta institución o fines la suma de ₡41.564,5 millones, que representan 44% del destino. En mismo orden los recursos que por ley No 3859, Art. 19 correspondientes al 2% del impuesto de la renta debió destinarse para las Asociaciones de Desarrollo, no se asignó una diferencia conforme su destino por la suma de ₡35.662,8 millones de colones, que representa el 81.2% es decir, únicamente se asigna ₡8.290,4 millones, equivalente a 18.8%. y en lo que respecta

a los recursos de la Ley 7092 Art 59 inciso h, se deja sin asignar ₡9.485,4 millones, lo que representa un desvío conforme la Ley del 56% por cuanto únicamente se asignaron ₡7.400,07 millones. Para el Concejo rector del sistema de Banca para el desarrollo.

El impuesto a personas jurídicas. Ley No. 9428 que otorga el 90% a la seguridad, 5% a la justicia y 5% al OIJ (Organismo de Investigación Judicial), se dejan sin asignar ₡3.257,8 millones, que representan 14.62% del total de destino.

De los recursos proyectados referentes al impuesto de propiedad de vehículos ley 7798, art 20 inciso b, se dejan sin asignar al destino correspondiente del CONAVI (Consejo Nacional de Vialidad) la suma de ₡26.079,3 millones, que representa el 27.09% del total de recursos que correspondía a dicho destino.

Por otra parte, los recursos que establece la Ley 8114, mediante artículo 5, impuesto a los combustibles, se dejan sin asignar un total de ₡47.446,9 de los cuales correspondían al CONAVI (Consejo Nacional de Vialidad) la suma de ₡28.341,2 millones de colones que representan el 59.5% de este total, así como a los Gobiernos Locales por este concepto la suma de ₡9.802,1 millones de colones que representan el 20.6% de dicho desvío y a FONAFIFO (Fondo de Financiamiento Forestal), no se le asignan ₡5.780,5, que representan el 30.36% de los recursos que correspondían a dicho destino, de la misma manera no se asignan ₡2.526,8 que correspondían a la UCR, LANANNME (Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales), que corresponden s un 47% de desvío.

En lo que corresponde al impuesto a los productos del Tabaco, Ley 9028, artículo 29, no se asignan ₡12.229,3 que representan el 57,76% de dicho destino, que correspondía a la CCSS (Caja Costarricense del Seguro Social) , por ₡8.218,4, MS (Ministerio de Salud) ₡2.182,6 al INCOFER (Instituto Costarricense de Ferrocarriles) ₡1.828,3.

Concejo técnico de Aviación Civil, conforme la Ley 8116, en sus art. 01 y 02, en ₡17.207,7 millones.

En lo correspondiente a multas de tránsito ley no 9078 artículo 234, incisos a, b, c, d se da una disminución ₡1.311,01 millones de los cuales ₡1.042,06 millones correspondían al PANI (Patronato Nacional de la Infancia), que representa en 79.5% de estos recursos.

En lo que respecta a los recursos de la ley 7509 artículo 30, registro nacional, de ₡3.741,08 millones únicamente se asignan en el proyecto de presupuesto 2023 ₡1.465 millones que representa el 39.15% de los recursos que corresponden a dicha instancia, dejando sin asignar en este destino ₡2.276,8 millones.

Así mismo, en la Ley No 8039 art 19, correspondiente al Tribunal Registral Administrativo, se asignan únicamente ₡1.787 millones de ₡3.617,02 ósea un 49.4%, dejándose sin asignar ₡1.830,02 millones que representan 50.6%.

En resumen, no se asignan destinos específicos por la suma de ₡226.970,04 millones de colones, que representan el 17% del total de recursos con destino específico, siendo estos en total según las leyes, menos el 6% del poder judicial, ₡1.330.388.07 millones, asignándose únicamente ₡1.103.290,02

6.2. RESUMEN SEGÚN ANÁLISIS DE CRECIMIENTO O VARIACIÓN EN PARTIDAS CON MAYOR IMPACTO.

En lo que corresponde a la partida 10101-alquileres, se asigna un monto de ₡58.069.3 millones, la misma crece en un 3.34% con respecto al monto asignado al 2022, no obstante, comparados con el 2021, refleja un crecimiento 9.4%; por otra parte, la partida 10102-Alquiler de maquinaria y equipo mobiliario con una asignación de ₡2.852.8 millones con un crecimiento 2.33% con respecto al

presupuesto del 2022, pero es importante señalar que con respecto al presupuesto 2021 crece en un 54.6%.

La partida 10301-Información, tiene un monto asignado de ₡2.157,2 millones, con crecimiento del 24,1% con respecto al presupuesto asignado del 2022.

La partida de 10307-Servicios de Tecnologías de la Información, se le asignan ₡16.092,4, refleja un crecimiento 89.45% con respecto al monto asignado en el presupuesto 2022.

La partida 10808- Mantenimiento y Reparación de equipo de cómputo y sistemas de información, crece en un 28.44% asignándosele ₡9.382,4 millones. Además, con respecto al presupuesto 2021, crece en un 72%.

6.3. ANÁLISIS POR PARTIDA

Aquí es importante señalar, como la importancia y participación de las diferentes partidas a nivel de gastos, de los cual la partida 0-remuneraciones representa un 22.67% del total del presupuesto, con un crecimiento del 0.71%, con respecto al 2022, para un monto asignado de ₡2.780.944,5 millones. Por su parte la partida 1-servicios, se le asignan ₡368.301,5 millones que representa el 3% del presupuesto.

La partida 2-materiales y suministros, se le asignan ₡86.689.4 millones que representan el 0.71%; la partida 3-Intereses y comisiones **representa un 20.39%**, con un crecimiento del 11.64% con respecto al periodo 2022 y un crecimiento del 31.08% con respecto al gasto devengado del periodo 2021.

Por su parte la partida 4-Activos financieros se le asignan ₡47.716,0 millones que representan el 0.39% del total de egresos, la partida 5-Bienes duraderos, se le asignan un monto de ₡122.517,2 millones equivalentes a un 1%; lo cual refleja la

inflexibilidad y limitaciones que tiene el presupuesto nacional para poder generar inversión, siendo esta la partida que conlleva a la producción y atención de servicios y funcionamiento adecuados de la gestión pública.

Por su parte la partida 5–transferencias corrientes, **representan el 22.79%** ascendiendo a un monto de ¢2.795.453,9 millones, por su parte la partida 7-Transferencias de Capital, representan el 2.41% correspondiente a ¢295,048.5 millones. La partida 8-Amortización se le asignan ¢3.267.829,9 millones, con una **participación del 26.64%** de los egresos totales, creciendo en 17.45% con respecto al periodo 2022 y en un 34.54% en relación al devengado del periodo 2021. Reflejándose así un crecimiento desmedido tanto en la partida 3 de intereses y comisiones para en **subconjunto representar el 47.03%** en los egresos totales, alcanzando la suma ambas partidas de ¢5.769.537,2 millones.

7. NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Las normas de ejecución del Presupuesto tradicionalmente eran reglas para gestionar el presupuesto de la República en detalles de poca relevancia en relación con el efecto esperado de este instrumento financiero sobre la estabilidad de las finanzas y el adecuado financiamiento de la obra pública y los servicios estatales. No marcaban ni orientaban la eficiencia del sistema como un todo.

Para el 2019, se incorporaron una serie de reglas presupuestarias no tradicionales que buscaban básicamente dos cosas: 1) otorgar transparencia a la información de la ejecución presupuestaria y 2) mecanismos de control de gasto a través del presupuesto.

El origen de esta nueva normativa incluida en los presupuestos desde el 2019 al 2022 inclusive, fueron los acontecimientos registrados durante el 2018, en torno al

denominado “*hueco presupuestario*” y las inversiones de la Tesorería Nacional en Bancrédito.

En cuanto al hueco presupuestario, se hicieron pagos de vencimientos de amortizaciones de deuda interna por ¢401 mil millones entre 2017 y 2018 de forma ilegal por no contar con la autorización legal mediante ley de Presupuesto, que es necesaria para la erogación de cualquier recurso con cargo al Erario, a raíz de un faltante presupuestario de ¢600.000 millones durante el ejercicio económico del 2017 y de ¢300.000 millones en el 2018. Estos importantes problemas de gestión financiera y presupuestaria en el Gobierno Central provocó, por ejemplo, un efecto negativo del -0,75% del PIB en las estimaciones del déficit fiscal para el 2018, pues la reducción en los ingresos modificó las proyecciones de balanza entre ingresos y gastos totales.

De forma paralela a estos acontecimientos presupuestarios, la Tesorería Nacional realizó inversiones por más de ¢131 mil millones en el Bancrédito, como una inyección de capital para mantener a flote la entidad financiera. Este mecanismo de inversión está habilitado legalmente para la Tesorería Nacional, no para el rescate de organizaciones públicas o privadas, sino para evitar mantener los recursos ociosos. Sin embargo, esta atribución que tiene la Tesorería Nacional se limita por el principio de anualidad y no puede trascender del ejercicio presupuestario correspondiente; lo que en el caso de estos recursos si ocurrió, reflejándose posteriormente en el proceso de liquidación del Banco a través de una ley de la República que permitió al Banco de Costa Rica, absorber al Bancrédito, con todos sus activos y pasivos, incluidos los que se tenían de las inversiones de Hacienda en el banco por cerrar.

Estas situaciones generaron en aquel momento la incorporación de las normas presupuestarias como como instrumento legislativo para redefinir límites para ejecutar, controlar y evaluar lo dispuesto en el Presupuesto de la República durante el ejercicio económico correspondiente.

Estas han venido siendo ajustadas en los cuatro presupuestos posteriores (2019-2022) y hoy conocemos más y mejor a la administración financiera, al tiempo que han evidenciado importantes yerros de control, gestión y evaluación presupuestarias, lo que genera una serie de retos de mejora para el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto de la República. Al respecto la Contralora General de la República en sesión de la Comisión de Asuntos Hacendarios expresó su valoración positiva respecto de estas normas presupuestarias, en virtud de las mejoras que logran en términos de transparencia y control presupuestario.

En ese sentido la señora Contralora expresó lo siguiente:

*“Sí, bueno, ese es un tema; es una práctica que ha asumido la Asamblea Legislativa desde hace unos cuatro años, y yo voy a ser muy franca. En un principio la Contraloría criticó esta práctica, porque nos parecía que efectivamente, atrasa, genera bastante... mucha más labor por parte de esta Asamblea, de esta Comisión, de la Contraloría, etcétera. Si hay diez presupuestos hay que venir diez veces y todo eso. Sin embargo, sí creemos, **después de todo yo he reconocido y lo hice en la última Asamblea Legislativa, que esto sí ha tenido –digamos– un efecto positivo en el tema de la contención del gasto.***

***Cuando yo asistía a las comparecencias en esta Comisión y se estaban revisando esos traslados y esos cambios de partidas y todo, en varias ocasiones se detectaron temas que merecían ser corregidos. Entonces, yo sí creo que tuvo un efecto positivo** don Eli, yo no le voy a decir, ni que*

sí, ni que no, pero sí que tuvo un efecto positivo.”⁵

Estas normas han pretendido, como claramente ha quedado consignado en dictámenes legislativos de los presupuestos, hacer que la ejecución presupuestaria tienda a satisfacer los principios presupuestarios en cumplimiento de la ley 8131 y la Constitución Política. No solo han tenido un fin de carácter contable, sino principalmente, una búsqueda del cumplimiento del equilibrio financiero de la administración financiera. Claramente han ayudado a dar contención al gasto en materias tan diversas como la forma de uso de los recursos y los movimientos presupuestarios de las plazas.

Para el 2023 los firmantes ratificamos el compromiso de los diputados de la legislatura anterior con la contención de gasto y el control legislativo del presupuesto, al integrar al proyecto de presupuesto para el 2023 las normas con los ajustes que la experiencia y el tiempo van mostrando, así como por la relevancia o pérdida de importancia que la norma tiene para efectos del control político sobre el presupuesto; y recomendamos al Plenario la integración de estas normas a la Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2023.

8. RECOMENDACIÓN FINAL

En concordancia con el artículo 178 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la subcomisión del Presupuesto de la República rinde el presente Informe Afirmativo a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

⁵ Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios. Acta Sesión Extraordinaria N° 12. Miércoles 29 de Junio de 2022.

Con base en lo expuesto anteriormente, se recomienda a la comisión votar afirmativamente el informe de Subcomisión del proyecto de ley titulado: "LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2023", EXPEDIENTE N° 23.318.



GILBERTH JIMÉNEZ SILES

Diputado



JOSÉ JOAQUÍN HERNÁNDEZ ROJAS

Diputado



CARLOS FELIPE GARCÍA MOLINA

Diputado



ADA ACUÑA CASTRO

Diputada



ELIÉCER FEINZAIG MINTZ

Diputado