

Segundo presupuesto extraordinario y segunda modificación legislativa a la Ley N° 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020

Expediente Legislativo N° 22.080



Agenda

Contexto fiscal

Contenido del Proyecto

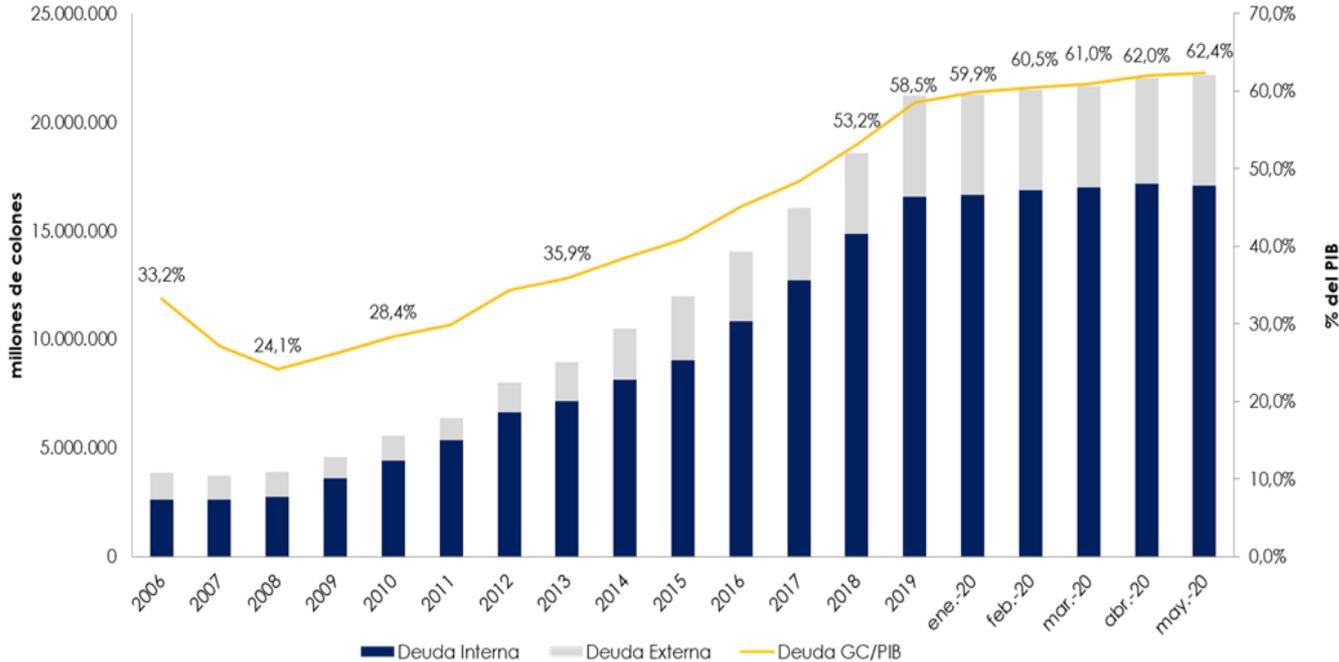
Observaciones

Resumen y recomendaciones

1. Contexto fiscal

Deuda del Gobierno Central

Comportamiento de la deuda del Gobierno Central
millones de colones y porcentajes



- deuda crece 4,5% con respecto a dic 2019
- Febrero: supera 60%
- Mayo alcanza 62.4% del PIB
- Efecto combinado por caída del PIB y aumento del endeudamiento

Deuda del Gobierno Central

Composición del portafolio			
	may-20	dic-19	Portafolio Deseable
Deuda Tasa Variable	↑ 21,4	19,9	15%-20%
Deuda en Dólares	↓ 40,7	41,3	25%-35%
Deuda vence menos de un año	↑ 10,2	7,7	5%-10%

Costa Rica: Calificaciones Riesgo Soberano

	al 10 de febrero		
	Moody's	Fitch	Standard & Poor's
Calificación	B2	B+	B+
Perspectiva	Estable	Negativa	Negativa
	al 02 de junio		
Calificación	B2	B↓	B+
Perspectiva	Negativa↓	Negativa	Negativa

Un asunto a tomar en consideración es que si bien los recursos externos pueden favorecer la situación de las finanzas públicas en tanto permiten reducir la presión sobre las tasas de interés en el mercado interno y disminuir el costo del financiamiento, así como incrementar los recursos líquidos del Gobierno; la contratación de estos préstamos ha generado que el portafolio del Gobierno presente mayor exposición al riesgo de tasa de interés.

2. Contenido del proyecto

Artículo 1-Ingresos

Rubro	Rebajar	Aumentar	Neto	Observaciones
TOTAL	-1.289.967	1.094.450	-195.517	Efecto neto sobre el presupuesto
Ingresos corrientes	-1.288.345	138.122	-1.150.223	Rebaja estimada en ingresos corrientes producto de la caída en la actividad económica
Ingresos tributarios	-1.279.590	123.153	-1.156.437	
<i>Ingresos y utilidades</i>	-503.949	123.153	-380.796	Rentas mobiliarias e inmobiliarias (rentas pasivas del capital) IVA: ¢416.036 millones, impuesto único combustibles: ¢123.000 mill,
<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	-627.496	0	-627.496	impuesto selectivo de consumo: ¢59.500 mill.
<i>Impuestos sobre el comercio exterior</i>	-120.345	0	-120.345	Impuestos sobre importaciones e impuesto de salida, principalmente
<i>Impuestos sobre la propiedad</i>	-27.800	0	-27.800	Imp. Propiedad de vehículos: ¢27.800 millones
Transferencias corrientes	0	14.965	14.965	Recursos RECOPE, Ley N° 9840: ¢14.916 millones
Ingresos no tributarios	-8.755	3	-8.752	Rebaja corresponde a traspaso de utilidades del INS y aumentar a ejecución por contratos de seguros
Ingresos de capital	-1.622	75.000	73.378	
Transferencias de capital	-1.622	75.000	73.378	Rebaja: Recursos del INA Aumento: aporte del INS
Financiamiento	0	881.328	881.328	
Títulos valores de deuda interna	0	663.940	663.940	Ampliación de la autorización de endeudamiento interno
<i>Corto plazo</i>	0	100.000	100.000	
<i>Largo plazo</i>	0	563.940	563.940	
Créditos externos	0	217.342	217.342	Créditos de apoyo presupuestario aprobados
<i>BID, Ley N° 9846</i>	0	131.613	131.613	
<i>AFD, Ley N° 9846</i>	0	85.729	85.729	
Recursos de vigencias anteriores	0	46	46	Superávit Defensoría de los Habitantes

Artículo 2-Aplicación en el gasto de variación en ingresos

Título presupuestario	Rebajar	Aumentar	Neto	Observaciones
TOTAL	-227.369	307.357	79.988	
Servicio de la Deuda Pública	-174.508	174.508	0	Sustitución fuente (emisión de bonos por créditos de apoyo presupuestario) Incluye ¢75.000 mill de aporte del INS y recursos RECOPE. Se trasladan ¢39.916 mill al IMAS y ¢50.000 mill. para Plan Proteger
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	0	89.916	89.916	Incluye rebaja por impuesto de tabaco (¢4.061 mill a la CCSS). Aumento: transferencia a la CCSS para mitigar efecto en rebaja de la base mínima contributiva
Ministerio de Salud	-5.287	28.012	22.725	Transferencia a la CCSS para mitigar efecto en base mínima contributiva
Regímenes de Pensiones	0	14.822	14.822	Rebajas asociadas a caída en impuesto único combustibles e impuesto de salida (CONAVI: ¢10.9012 millones; Municipalidades: ¢22.106 millones; CTAC: ¢11.451 millones).
MOPT	-44.469	0	-44.469	Rebaja en transferencias a JADGME (¢1.058 millones) y Gob. Loc. (¢630 millones)
Ministerio de Gobernación y Policía	-1.734	0	-1.734	Rebaja en transferencia a FONAFIFO por caída en IUC
Ministerio del Ambiente y Energía	-1.013	0	-1.013	Superávit Defensoría
Defensoría de los Habitantes de la Rep.	0	46	46	Mantenimiento de equipo de transporte, recursos provienen de ejecución contrato seguros (pago póliza vehículo que tuvo pérdida total)
Ministerio de la Presidencia	0	3	3	Rebajas asociadas a caída en impuesto salida puestos terrestres, a casinos y a personas jurídicas
Ministerio de Seguridad Pública	-181	0	-181	Rebaja gastos ligados a impuesto salida puestos terrestres
Ministerio de Comercio Exterior	-50	0	-50	Rebaja gastos ligados a impuesto salida puestos terrestres
Ministerio de Hacienda	-50	0	-50	Rebajas: ¢24 millones a SENASA. Aumento transferencia FITACORI recursos
Ministerio de Agricultura y Ganadería	-78	50	-28	KOLFACI

Artículo 3-Traslados de partidas

Título	Rebajar	Aumentar	Neto	Observaciones
TOTAL	-11.568	11.568	0	
Ministerio de Educación Pública	-4.693	4.693	0	Incluye rebajas en servicios (¢2.983 mill.). Aumento en transf. Fundación Omar Dengo por ¢2.176 mill., y ¢1.280 mill a Jtas. de Educ. y Adm.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	-3.186	3.136	-50	Rebaja de ¢3.169 mill. provenientes del FODESAF. Aumentar: transferencia de ¢3.000 mill. para pensiones del RNC
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	-519	1.519	1.000	Rebaja de ¢431 mill. en materiales y suministros. Aumento de ¢1000 mill. Transferencia INCOFER
Minist. de Vivienda y Asentamientos Humanos	-1.000	0	-1.000	Reducción transferencia al BANHVI, bono colectivo vivienda
Presidencia de la República	-121	290	169	Rebajas en materiales y suministros y bienes duraderos. Aumento de ¢169 millones transferencia al CONAPAM (gastos operativos) y ¢121 millones para alquileres Dirección General del Servicio Civil
Regímenes de Pensiones	-119	0	-119	Rebaja subpartida indemnizaciones
Otros traslados de partidas	-1.930	1.930		MSP (¢910 millones), MH (¢396 millones), MCJ (¢207 millones), MINAE (¢134 millones), MJP (¢99 millones), PJ (¢80 millones), MP y CGR (¢25 millones en cada caso), MGP (¢24 millones), AL (¢17 millones), DHR (¢12 millones), MEIC (¢0 millones)

Artículo 4-Rebaja en la autorización de gastos

Título presupuestario	Rebajar	Observaciones
TOTAL	-275.505	
Ministerio de Educación Pública	-127.736	Incluye ¢38.200 millones de rebaja en FEES y ¢39.534 millones a Juntas y ¢33.053 millones en remuneraciones
Servicio de la Deuda Pública	-50.000	Intereses de deuda interna
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	-29.077	Incluye rebaja de ¢11.650 millones al CONAVI, ¢1.720 al CTAC, ¢1.234 millones a la UCR (LANAMME, Ley 8114)
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	-21.585	Rebaja de ¢20.161 millones al FODESAF
Minist. de Vivienda y Asentamientos Humanos	-8.270	Rebaja de ¢6.299 millones al BANHVI
Ministerio de Gobernación y Policía	-7.788	Rebaja de ¢2.834 millones en transferencias a ADI, ¢1.407 millones a Municipalidades
Poder Judicial	-5.147	Rebaja de ¢1.160 millones en prestaciones y ayudas a funcionarios, ¢1.371 millones en bienes duraderos y ¢1.304 millones en remuneraciones
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	-3.473	Incluye rebaja de ¢3.292 millones de transferencia al Consejo Rector del SBD
Ministerio de Hacienda	-2.763	Incluye rebajas de ¢1.340 millones en remuneraciones y ¢1.205 millones en servicios

82,9% del total de rebajas se concentra en 4 títulos presupuestarios

Artículo 4 (Continuación)

Título presupuestario	Rebajar	Observaciones
Asamblea Legislativa	-2.468	Incluye rebaja de ¢2.368 millones en alquiler de edificios
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	-1.900	Incluye rebaja de ¢1.048 millones en remuneraciones
Ministerio de Justicia y Paz	-1.895	Rebajas en remuneraciones (¢709 millones), bienes duraderos (¢521 millones), materiales y suministros (¢342 millones), entre otros
Ministerio de Cultura y Juventud	-1.861	Rebajas en servicios (¢799 millones), remuneraciones (¢573 millones), transferencias corrientes (¢386 millones), entre otros
Ministerio del Ambiente y Energía	-1.780	Incluye rebaja de ¢876 millones en transferencia al FONAFIFO y ¢334 millones al SINAC
Ministerio de Seguridad Pública	-1.683	Rebaja de ¢1.590 millones en remuneraciones
MIDEPLAN	-1.622	Rebaja de ¢1.350 millones en Fondo de Preinversión de MIDEPLAN
Ministerio de Salud	-1.595	Rebaja de ¢447 millones por caída en impuesto a productos de tabaco
Ministerio de Agricultura y Ganadería	-1.425	Rebaja de ¢617 millones en transferencias para reconocimiento BPA y beneficios ambientales, ¢180 millones SENARA y ¢70 millones SENASA.
		Rebaja de ¢277 millones en remuneraciones

Artículo 4 (Continuación)

Titulo presupuestario	Rebajar	Observaciones
Ministerio de Comercio Exterior	-821	Rebaja de ¢593 millones en servicios
		Rebaja de ¢365 millones en servicios, ¢208 millones en remuneraciones y ¢77 millones
Tribunal Supremo de Elecciones	-650	bienes duraderos
Ministerio de Ciencia y Tecnología	-646	Rebaja en varias partidas
Presidencia de la República	-480	Rebaja en varias partidas
Contraloría General de la República	-362	Rebaja en varias partidas
Obras Específicas	-230	Sumas con destino específico sin asignación
Ministerio de la Presidencia	-172	Rebaja en varias partidas
Defensoría de los Habitantes de la República	-75	Rebaja en remuneraciones

Art. 5-Cambio de fuente de financiamiento

Título	Rebajar	Aumentar	Neto
TOTAL	-1.020.987	1.020.987	0
Servicio de la Deuda Pública	-600.000	600.000	0
Ministerio de Salud	-116.162	116.162	0
Ministerio de Educación Pública	-110.189	110.189	0
Regímenes de Pensiones	-107.000	107.000	0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	-87.636	87.636	0

Aumentan en **₡1.020.987** millones los gastos financiados con títulos valores de deuda interna (**fente 280**).



Mismo monto se rebaja de gastos financiados con Ingresos Corrientes (**fente 001**).

Resumen

Rubro	Rebajar	Aumentar	Neto
Artículo 1-Ingresos	-1.289.967	1.094.450	-195.517
Egresos	-1.535.429	1.339.912	-195.517
Artículo 2-Aplicación en el gasto de variación en ingresos	-227.369	307.357	79.988
Artículo 3-Traslado partidas	-11.568	11.568	0
Artículo 4-Rebaja en autorización de gastos	-275.505	0	-275.505
Artículo 5-Sustitución fuentes	-1.020.987	1.020.987	0

De esta forma, considerando los correspondientes aumentos y rebajas en cada artículo (2, 3, 4 y 5), la rebaja neta contemplada en este presupuesto extraordinario alcanza los ¢195.517 millones y representa un 0,6% del PIB.

Ingresos

Principales ajustes

Efecto sobre el déficit y sobre el gasto corriente y vinculación Plan-Presupuesto

3. Observaciones

Estimación de ingresos del Ministerio de Hacienda, 2020

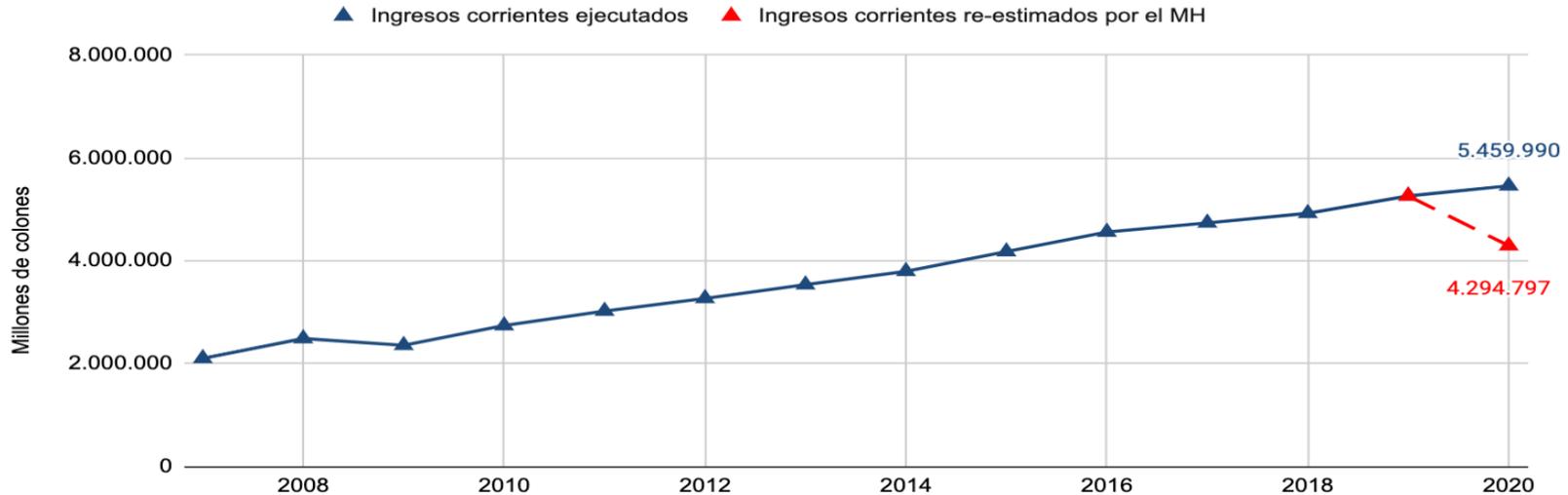
Descripción	Presupuesto Actual (1)	Restimación junio 2020 (2)	Diferencias (2) - (1)	% PIB
Ingresos corrientes	5.459.990	4.294.797	- 1.165.192	-3,3%
Ingresos tributarios	5.090.369	3.933.932	- 1.156.437	-3,3%
Impuesto a los ingresos y utilidades	1.946.967	1.566.171	- 380.796	-1,1%
Impuesto al valor agregado	1.771.136	1.355.100	- 416.036	-1,2%
Impuesto único a los combustibles	535.000	412.000	- 123.000	-0,3%
Impuesto sobre la propiedad de vehículos	185.000	169.000	- 16.000	0,0%
Impuesto selectivo de consumo	167.000	107.500	- 59.500	-0,2%
Derechos de importación de mercancías	147.500	84.975	- 62.525	-0,2%
Resto de tributarios	337.766	239.186	- 98.580	-0,3%
Contribuciones sociales	77.870	77.870	-	0,0%
Ingresos no tributarios	65.898	57.142	- 8.755	0,0%
Transferencias corrientes	225.853	225.853	-	0,0%
Ingresos de capital	6.608	6.608	-	0,0%

Fuente: Elaboración CGR a partir de estimaciones del Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda ajusta a la baja el presupuesto de ingresos del Gobierno Central del ejercicio económico de 2020 en 3,3% del PIB, lo cual fue certificado por la Contraloría General de la República.

Estimación de ingresos del Ministerio de Hacienda. 2020

Gobierno Central: Ingresos corrientes, 2007-2020

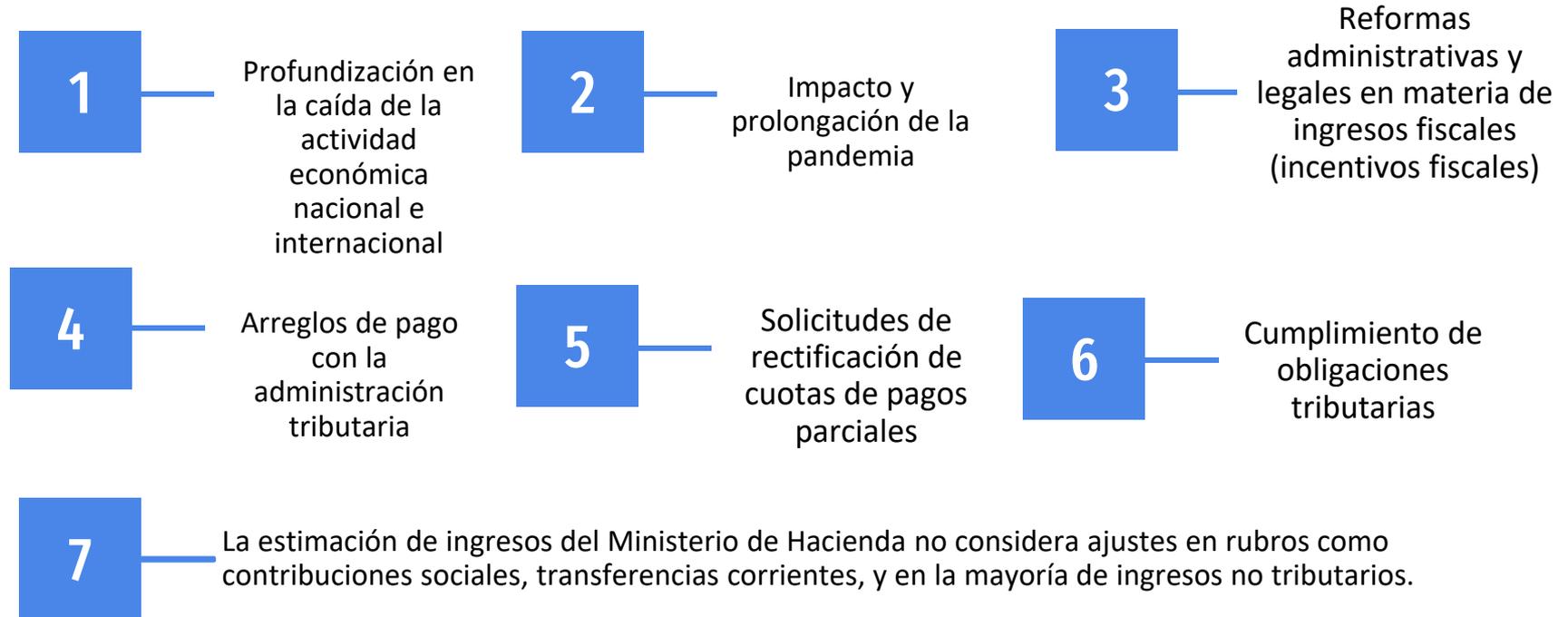


Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIGAF y oficio DGPN-0315-2020

Nota: De 2007-2019 presupuestos ejecutados, 2020 presupuesto ajustado.

Los ingresos corrientes podrían caer a niveles similares a los observados en 2015 y 2016, lo cual sería un retroceso de 5 o 6 años de recaudación.

Análisis de riesgos



Estas cifras, estimadas por el Ministerio de Hacienda y certificadas por la Contraloría General, están sujetas a una serie de riesgos cuya identificación en el contexto actual, se vuelve crucial.

Escenarios Fiscales

Total Ingresos tributarios 2019

₡4,89 billones

Presupuesto vigente Ingresos
tributarios 2020

₡5,09 billones

ESCENARIO OPTIMISTA

Total ingresos tributarios
2020

₡4,42 billones

Pérdida tributaria
presupuestaria 2020

1,87% del PIB

ESCENARIO BASE

ESCENARIO B.1

billones Total
ingresos
tributarios 2020
₡4,21 billones

Pérdida tributaria
presupuestaria
2020

2,47% del PIB

ESCENARIO B.2

Total ingresos
tributarios 2020
₡3,98
billones

Pérdida tributaria
presupuestaria
2020

3,11% del PIB

ESCENARIO CRÍTICO

Total ingresos
tributarios 2020

₡3,63 billones

Pérdida tributaria
presupuestaria 2020

4,11% del PIB

Movimientos artículos 2, 3 , 4 y 5

Artículos 2, 3, 4 y 5						
Partida	Presupuesto Ajustado	Presupuesto Devengado	%Ejecución	Prom %Ejec 2007-2019	Movimiento Neto	%Presupuesto Ajustado
Total general	10.658.548	4.785.998	44,9%	92,8%	-195.517	1,8%
Transferencias corrientes	3.054.122	1.456.555	47,7%	97,0%	81.246	2,7%
Remuneraciones	2.633.639	1.242.287	47,2%	95,0%	-43.847	1,7%
Intereses y comisiones	1.985.902	818.324	41,2%	92,6%	-50.000	2,5%
Amortización	2.090.728	993.479	47,5%	89,3%	0	0,0%
Transferencias de capital	519.038	174.509	33,6%	95,1%	-151.840	29,3%
Servicios	246.049	69.933	28,4%	78,3%	-20.841	8,5%
Bienes duraderos	66.188	13.417	20,3%	61,5%	-5.370	8,1%
Materiales y suministros	61.078	17.391	28,5%	78,1%	-4.620	7,6%
Activos financieros	1.306	-	0,0%	n.a.	0	0,0%
Cuentas especiales	497	103	20,7%	36,2%	-246	49,5%

Nota: Datos al 14 de julio 2020.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda.

La disminución neta de este proyecto representa un 1,8% del presupuesto ajustado, del cual al 14 de julio se ha ejecutado un 44,9%. Adicionalmente, la mayor reducción se concentra en la partida de transferencias de capital, por un total de €151.840 millones, que supone un 29,3% del presupuesto ajustado.

Gasto se reorienta de educación a salud y protección social

Cambios por clasificación funcional

	Presupuesto ajustado	Movimientos incorporados en el proyecto	%Presupuesto Ajustado
Total general	10.658.548	-195.517	-1,8%
Funciones de servicios económicos	565.171	-83.011	-14,7%
<i>Asuntos económicos</i>	520.694	-80.652	-15,5%
<i>Protección del medio ambiente</i>	44.477	-2.359	-5,3%
Funciones de servicios públicos generales	3.283.579	-71.770	-2,2%
<i>Orden público y seguridad</i>	914.618	-9.797	-1,1%
<i>Servicios públicos generales</i>	2.368.961	-61.972	-2,6%
Funciones de servicios sociales	4.779.285	-40.736	-0,9%
<i>Educación</i>	2.639.472	-127.612	-4,8%
<i>Protección social</i>	1.714.818	84.070	4,9%
<i>Salud</i>	335.703	21.958	6,5%
<i>Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión</i>	51.180	-2.802	-5,5%
<i>Vivienda y otros servicios comunitarios</i>	38.113	-16.350	-42,9%
Transacciones no asociadas a funciones	2.030.512	-	0,0%
<i>Transacciones no asociadas a funciones</i>	2.030.512	-	0,0%

Mayor reducción nominal se da en el sector **educación**



Reducciones en otros sectores, se destinan a protección social y salud

Nota: Datos al 14 de julio 2020.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda.

Transferencias: Principales movimientos del Proyecto de Ley

Institución	Transferencias corrientes	Transf.de capital	Neto
MTSS (Bonos Proteger)	50.000		50.000
CCSS	41.592	-12	41.579
Instituto Mixto de Ayuda Social	39.916		39.916
Fundación Omar Dengo	2.176	-958	1.218
INCOFER	1.000		1.000
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	169		169
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	123		123
FITTACORI	41	8	50
Jta. Adm. Dirección General de Migración y Extranjería	-1.025	-33	-1.058
Fondo de Preinversión de MIDEPLAN	-1.350		-1.350
Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal		-1.839	-1.839
Universidades	-789	-1.234	-2.023
Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo		-3.293	-3.293
Banco Hipotecario de la Vivienda		-7.199	-7.199
Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)	-6.102	-7.687	-13.789
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	-350	-22.563	-22.912
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares		-23.329	-23.329
Gobiernos Locales	-2.023	-32.451	-34.474
Fondo Especial para la Educación Superior (FEES)	-3.200	-35.000	-38.200
Juntas de Educación y Administrativas	-26.623	-12.631	-39.254

Efecto del proyecto sobre el déficit financiero

	Presupuesto vigente	Modificación	Total	% PIB	% PIB 2019
Ingresos	5.466.598	-1.076.846	4.389.752	12,4%	14,8%
Gastos	8.567.820	-195.517	8.372.302	23,6%	21,7%
Déficit	-3.101.222	-881.328	-3.982.550	-11,2%	-6,9%

El proyecto de presupuesto contempla una rebaja neta de gastos por ¢ 195,5 miles de millones, así como una disminución de ingresos por ¢ 1.076,8 miles de millones, con un efecto conjunto en déficit financiero de 2,5%. Agregado al del presupuesto vigente alcanzaría un 11,2% del PIB. configura un panorama fiscal con un desbalance no visto en el pasado.

Efecto sobre el gasto corriente

Se da una **rebaja neta** en gastos corrientes por **₡36.043 millones** (0,5% del presupuesto aprobado)

- La mayor reducción se da en el MEP, por **(₡76.954 millones)** –
- Aumenta el gasto corriente para la emergencia en el MTSS (₡91.862 millones), Ministerio de Salud (₡21.451 millones) y Regímenes de Pensiones (₡14.703 millones).

Art. 16 Ley 9635 requiere comunicación del Poder Ejecutivo sobre:

límite numérico máximo de egreso corriente

o

medidas de contención del gasto

o

ambas

De ejecutarse toda la autorización presupuestaria podría crecer un 11,1% respecto al presupuesto devengado 2019

Vinculación Plan - Presupuesto

Producto de las modificaciones al presupuesto el Proyecto de Ley 22.080 debería abordar los cambios en los objetivos y las metas de los programas.

Se debe avanzar en la discusión de estos temas también.

La DGPN debe coordinar con las instituciones para reflejar esos cambios.

Además, las modificaciones al PNDIP requerirían del aval de MIDEPLAN.

En resumen...

- Este proyecto considera la disminución de ingresos corrientes, así como el aumento en la autorización de endeudamiento interno requerido, acercándose más a la realidad fiscal del país.
- El Proyecto incorpora los recursos del préstamo del BID, que ya fueron recibidos por el Gobierno, por lo que es necesaria su aprobación para mayor transparencia fiscal.
- Se aprecia un mayor ajuste en el gasto, principalmente de capital. Sin embargo, para mitigar todos los riesgos económicos y sociales a los que nos expone la pandemia se requiere de reformas en ámbitos más amplios que el presupuestario.
- La emergencia exige una priorización entre necesidades sociales básicas e inversión económica. Incluso, dentro de la propia inversión social el poco espacio fiscal exige que esta sea priorizada hacia las necesidades más apremiantes para la población.

Recomendaciones

Dado el nivel de **incertidumbre** actual, es necesario que a nivel de país se trabajen las proyecciones en términos de **escenarios y rangos**, para la oportuna toma de decisiones.

Se requiere un **monitoreo sistemático de variables de ingresos** (por ejemplo la moratoria) y gastos por parte de todos los actores, para que se puedan identificar los ajustes requeridos de forma oportuna.

Es importante que, en una perspectiva plurianual, se realicen **reformas** estructurales que permitan recuperar el espacio fiscal y la sostenibilidad en el mediano plazo.

**Segundo presupuesto extraordinario y segunda modificación legislativa
a la Ley N°9791 “Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la
República para el ejercicio económico 2020”**

16 de julio, 2020