

ALCANCE DIGITAL N° 125

LA GACETA

Diario Oficial

Año CXXXV

San José, Costa Rica, viernes 20 de setiembre del 2013

N° 181

PODER LEGISLATIVO

PROYECTOS

N° 18.899

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO
DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2014

TOMO I

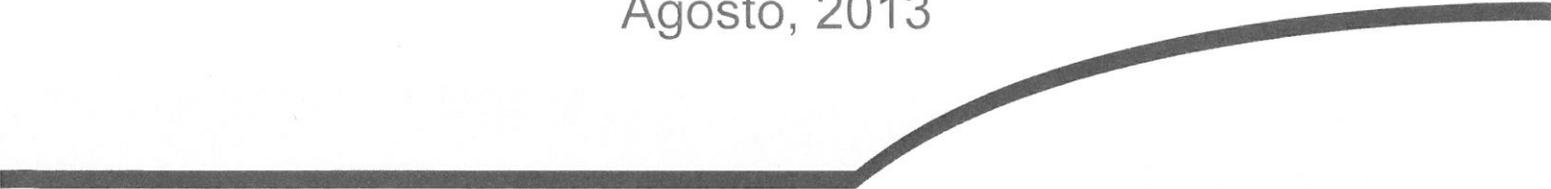
2013
Imprenta Nacional
La Uruca, San José, C. R.



Presentación del Proyecto de Ley de
Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la
República para el Ejercicio Económico 2014

Dirección General de Presupuesto Nacional

Agosto, 2013



Contenido

1. Entorno macroeconómico	3
2. El Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para 2014	4
a) Características generales.....	4
i. Ingresos, gastos y amortización	6
ii. Prioridades del Gobierno	8
iii. Financiamiento	9
b) Ingresos 2014	10
i. Esfuerzos en fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, y acciones contra la evasión	10
ii. Composición de ingresos tributarios y su evolución	11
c) Egresos presupuestarios	12
i. Remuneraciones	18
ii. Transferencias	19
iii. Adquisición de bienes y servicios.....	21
iv. Intereses.....	24
3. Programación presupuestaria y vinculación del Proyecto de Presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)	24
4. El marco fiscal de mediano plazo.....	25
5. Anexos	29
ANEXO 1: Ingresos 2014	29
a) Comentarios sobre la estimación de ingresos corrientes.....	29
b) Estadísticas comparativas sobre los ingresos corrientes.....	29
c) Certificación de Ingresos Corrientes de la Contraloría General de la República, Oficio No. 8410 de 19/8/2013.....	29
d) Certificación de recursos de vigencias anteriores, emitida por la Dirección de Contabilidad Nacional, Oficio No. DCN-701-2013 de 6/6/2013	29
ANEXO 2: Gastos 2014	29
a) Comentarios sobre las variaciones en los gastos 2014/2013	29
b) Resúmenes Globales sobre ingresos, egresos y financiamiento del Proyecto 2014	29

- c) Mejoras en la programación presupuestaria y vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo vigente. 29
- d) El compromiso del Gobierno en materia de Cambio Climático en el 2014..... 29
- e) Certificación sobre Capacidad de Endeudamiento del Sector Público y posibles efectos sobre la economía nacional, emitida por el Banco Central de Costa Rica, Oficio sin número de 28/8/2013..... 29

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO
DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2014

Expediente No. 18899

De conformidad con lo establecido en los artículos 176, 177 y 178 de la Constitución Política, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 36 y 38 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), No. 8131 y 34 de su Reglamento y sus reformas, el Poder Ejecutivo presenta a consideración de la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2014.

1. Entorno macroeconómico

En los primeros seis meses del año, la economía internacional ha mostrado un comportamiento mixto. Por un lado, la economía de los Estados Unidos se ha reactivado, especialmente durante el segundo trimestre de este año, motivando a la Reserva Federal de ese país a anunciar el inicio del retiro gradual de la política de expansión monetaria que ha estado implementando durante los últimos años. Por otro lado, las economías emergentes están mostrando una desaceleración importante que podría hacerse más severa ante el aumento generalizado en las tasas de interés en esos países que ya se ha empezado a evidenciar producto del anuncio estadounidense. A su vez, Europa continúa con señales muy débiles de reactivación, sin perspectivas de contribuir significativamente al crecimiento de los mercados de exportación costarricenses

La situación descrita podría traer consigo desarrollos positivos para la economía nacional pero también riesgos importantes para el 2014. Por una parte, la reactivación de la economía estadounidense es un acontecimiento clave para apoyar un crecimiento más dinámico del sector exportador y turístico. Sin embargo, este acontecimiento trae consigo el aumento proyectado en las tasas de interés estadounidenses que podría impactar negativamente a la economía nacional al incrementarse las tasas de interés,

encareciendo el crédito, y al incrementar el déficit fiscal costarricense. La desaceleración de los mercados emergentes y el estancamiento europeo también constituyen riesgos importantes.

En lo que va del 2013, la economía costarricense ha experimentado una desaceleración importante, tanto en el sector exportador como en los componentes de la demanda interna. La inflación se ha ubicado dentro del rango meta, en tanto que el tipo de cambio ha rondado el límite inferior de la banda cambiaria (500 colones por dólar) persistentemente, impulsado por el endeudamiento externo público pero también por el endeudamiento privado y la reducción en el porcentaje de dolarización de los agregados monetarios.

En estas circunstancias, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) redujo su pronóstico de crecimiento para el 2013 de 4% a 3%, y para el 2014, de 4,5% a 3,7%. Se proyecta, además, un crecimiento bajo en las importaciones (fuente importante de recaudación tributaria) en el 2013, y una tímida reactivación en 2014.

2. El Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para 2014

a) Características generales

El Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Económico del 2014 se ha elaborado considerando tanto los compromisos de la Administración Chinchilla Miranda, como el entorno macroeconómico y la realidad de las finanzas públicas nacionales. Además toma como referencia el Programa Macroeconómico publicado por el BCCR sobre las perspectivas económicas y su revisión al primer semestre 2013, los cuales se utilizan como insumo principal para la estimación tanto de los ingresos tributarios como del gasto del Gobierno Central.

Este Proyecto se ha elaborado de manera responsable garantizando recursos para programas sociales, específicamente alrededor del 50% del presupuesto es destinado a sectores sociales como educación, protección social, salud, vivienda, servicios recreativos y cultura.

Los nuevos elementos incluidos en este presupuesto en relación al del 2013 son los siguientes: (i) una menor recaudación como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) debido a la desaceleración de la economía observada ya desde 2013, (ii) un menor egreso por amortizaciones, (iii) un aumento en el gasto de intereses relacionado principalmente con el fuerte crecimiento de la deuda del Gobierno Central, a pesar de una estrategia de endeudamiento que ha permitido reducir el costo financiero de la deuda nueva, y (iv) un incremento en el presupuesto para educación como proporción del PIB.

Con el fin de alcanzar el mandato constitucional del 8% del PIB para educación en forma gradual a lo largo de cinco años, el presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública (MEP) se incrementa en ¢198.111 millones, alcanzando un monto de ¢1.937.628 millones. Esta asignación presupuestaria que representa un 7,2% del PIB conlleva un crecimiento de 11,4% en relación con el año anterior y un aumento en la participación en el total del gasto público del 27% al 29%.

Los ingresos corrientes estimados para el próximo año equivalen a una carga tributaria que resulta mucho menor que la presupuestada para el 2013. Esto se debe a una desaceleración no prevista en la economía que impactará los ingresos fiscales del 2013 llevándolos a 14,2% del PIB, 0,6 puntos porcentuales por debajo de lo contemplado en el presupuesto de ese año. Para el 2014 se proyecta que la razón ingresos fiscales a PIB se mantenga en 14,2%. Al igual que en el presupuesto anterior, esta carga tributaria es insuficiente para atender la totalidad de obligaciones legales y constitucionales, con un gasto altamente inflexible, que deja un margen de maniobra muy reducido para la asignación de recursos. Ante esta situación, se hace necesario recurrir al endeudamiento interno.

i. Ingresos, gastos y amortización

El monto de ingresos corrientes para el 2014 certificado por la Contraloría General de la República (CGR) es de ¢3.810.005 millones (14,2% del PIB), lo que implica una tasa de crecimiento del 8% en relación a la última proyección de ingresos disponible para 2013. Las nuevas proyecciones indican que los ingresos fiscales rondarán el 14,2% del PIB en 2013 (en lugar del 14,8% presupuestado para ese año).

La estimación de los ingresos del 2014 refleja la recaudación de nuevos impuestos establecidos a finales de 2012 y durante el 2013, como son (i) el impuesto a las empresas de enlace de apuestas electrónicas, cuyos recursos serán destinados a financiar los programas de seguridad ciudadana, así como la infraestructura física de los centros penitenciarios del país, a cargo del Ministerio de Justicia y Paz y el mantenimiento de equipo y material policial del Ministerio de Seguridad Pública; (ii) los recursos provenientes de la ley N°9.095, Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, por concepto del impuesto de salida del territorio nacional por vía aérea con el propósito de dar financiamiento al Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (FONATT)¹ y (iii) dos tributos, por concepto de salida del Territorio Nacional por los puestos fronterizos terrestres, a las personas y a las mercancías exportadas por la misma vía.

El total de egresos para el 2014 alcanza la suma de ¢6.649.338 millones, equivalente al 24,7% del PIB, que implica un crecimiento del 3,1% con respecto al 2013, tasa sustancialmente menor que la observada en el año anterior (7,2%). Esto conlleva una reducción de 1,3 puntos porcentuales en el total de egresos como proporción del PIB. Esta reducción se explica por la caída en las amortizaciones requeridas para el 2014, que representan un 4,3% del PIB, porcentaje significativamente menor al 6% incluido en el presupuesto del 2013. La adecuada utilización del endeudamiento público y el cumplimiento de la estrategia de deuda del Gobierno Central, incorporando la colocación de títulos en el mercado internacional explica en parte la baja en amortizaciones.

¹ Este impuesto se crea por medio del artículo 52 de la ley N°9.095

Los gastos totales en el presupuesto (excluyendo amortizaciones) crecen un 10,7%, ligeramente más que la economía, lo que se explica principalmente por un aumento de 22% en el rubro de intereses. El gasto primario, en cambio, crece un 9%, en línea con el crecimiento del PIB. Como resultado, la razón de gastos totales a PIB se incrementa de 20% del PIB a 20,4% entre 2013 y 2014.

Los ingresos y gastos presupuestados llevan a un déficit financiero implícito de 6,3% del PIB, que supera el del presupuesto del 2013 en 1 punto porcentual del PIB. De este aumento, 0,6% del PIB se explica por la sobreestimación de ingresos que se produjo en el presupuesto del 2013 (ingresos por 14,2% del PIB en lugar de 14,8%), y 0,3 puntos porcentuales se explican por el aumento en gasto en intereses.

Cuadro 1
Presupuesto General Gobierno Central

	2013		2014 ^{3/}
	Presup ^{1/}	Ajustado ^{2/}	
	Tasas de crecimiento		
Total ingresos corrientes	10,5	6,6	8,0
Total egresos presupuestados	7,2	7,2	3,1
Gasto total	9,5	9,5	10,7
Gasto primario	7,7	7,7	9,0
Intereses	23,1	23,1	21,8
Amortizaciones	0,0	0,0	-22,1
	% del PIB		
Total ingresos corrientes	14,8	14,2	14,2
Total egresos presupuestados	26,0	26,0	24,7
Gasto total	20,0	20,0	20,4
Gasto primario	17,5	17,5	17,5
Intereses	2,6	2,6	2,9
Amortizaciones	6,0	6,0	4,3
Balance financiero (Ing corrientes)	-5,3	-5,8	-6,3

^{1/} Ingresos presupuestados en 2013

^{2/} Última proyección de ingresos 2013

^{3/} La tasa de crecimiento se calcula con respecto a la última proyección 2013

ii. Prioridades del Gobierno

La asignación de recursos en este proyecto se alinea con los compromisos del Gobierno, al dar prioridad al crecimiento en el gasto social. El análisis de la distribución del gasto primario presupuestado permite observar que las instituciones que más contribuyen al crecimiento del gasto primario son el Ministerio de Educación Pública (50.7%), el Ministerio de Seguridad y Poder Judicial (16,4%), el Régimen Especial de Pensiones y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (11,8%) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (8,6%).

Específicamente, las transferencias al MEP se destinan a la apertura de nuevos centros educativos, entre los cuales cabe destacar los liceos rurales de educación técnica; incluye además las transferencias al Fondo Especial de Financiamiento de la Educación Superior (FEES). El gasto en el Ministerio de Seguridad incluye recursos para abrir nuevas delegaciones policiales y mejoras tecnológicas con miras a fortalecer la seguridad en las comunidades. En el caso del Poder Judicial se destinan recursos para la especialización de juzgados y nuevas oficinas en distintas áreas del país. En cuanto al Régimen Especial de Pensiones y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se transfieren recursos para el proyecto “Revaloración Automática” que permitirá la actualización de beneficios de unos 3.400 pensionados, mientras que el MTSS incluye transferencias al programa “Empléate” y el Programa Nacional de Empleo, así como montos destinados al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) entre otras instituciones. Finalmente, el crecimiento de 12,5% en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) refleja el gasto para labores encomendadas en el campo de infraestructura vial y fluvial, obras públicas, transporte terrestre, marítimo y ferroviario.

Cuadro 2

Gobierno Central: Contribución al crecimiento en gasto primario en 2014

	Participación (%)	Tasa crecimiento	Contribución al Crecimiento (%)	Contribución al Crecimiento/ Crecimiento Total
Total	100,0%	9,0%	9,0%	100,0%
MEP	40,2%	11,4%	4,6%	50,7%
MTSS	7,3%	8,2%	0,6%	6,7%
MOPT	6,2%	12,5%	0,8%	8,6%
Ministerio de Seguridad	4,6%	13,0%	0,6%	6,7%
Rég. Especial de Pensiones	15,9%	2,9%	0,5%	5,1%
Poder Judicial	7,3%	12,0%	0,9%	9,7%
Otros	18,4%	5,3%	1,1%	12,5%

iii. Financiamiento

La proporción del presupuesto que se financia con deuda se reduce significativamente en 2014, (de 45,3% a 42,7%) producto de la caída en la amortización de deuda en relación con 2013. Sin embargo, una vez que se excluye la amortización del rubro de egresos, el presupuesto del 2014 financia con deuda una proporción mayor del gasto que en 2013, principalmente por la caída no prevista en la carga tributaria de 2013.

Las rigideces del gasto, sobre las que se elabora en la sección (c) de este documento, a la par de la caída en la carga tributaria observada desde el 2009, han hecho imposible cumplir con el mandato legal de no financiar gasto corriente con deuda. En 2014, será necesario financiar más del 25% del gasto corriente con endeudamiento.

La colocación de títulos de deuda pública en el mercado internacional ha permitido atenuar el impacto del déficit fiscal sobre la economía, alargando los plazos de colocación y disminuyendo el costo financiero promedio de la deuda. El Gobierno Central colocó en el mercado internacional mil millones de dólares en noviembre de 2012 y otros mil millones de dólares en abril de 2013, incrementando así la participación de deuda externa dentro de su estructura de financiamiento del 16,1% en al 2011 a 18,5% proyectado para finales del 2013 y la proporción de deuda externa a PIB de 4,9% en el 2011 a 7% en a julio del 2013. Estas colocaciones se hicieron a plazos de 10, 12 y 30 años.

La política de alargamiento de plazos de la deuda no solo se apoyó en las emisiones en el mercado internacional. En el mercado doméstico, los plazos también se han alargado en forma importante, con colocaciones a 10, 15 y 20 años lo que ha contribuido a contener el servicio de deuda de corto y mediano plazo.

Cuadro 3
Financiamiento del Presupuesto Nacional (porcentaje partida financiera)

	2013		2014
	Presup ^{1/}	Ajustado ^{2/}	
Egresos totales	100,0	100,0	100,0
Ingresos corrientes	56,7	54,7	57,3
Endeudamiento	43,3	45,3	42,7
Gasto total (excl. amortización)	100,0	100,0	100,0
Ingresos corrientes	73,7	71,1	69,4
Endeudamiento	26,3	28,9	30,6
Gasto corriente	100,0	100,0	100,0
Ingresos corrientes	79,3	76,5	74,3
Endeudamiento	20,7	23,5	25,7

^{1/} Ingresos presupuestados en 2013

^{2/} Última proyección de ingresos 2013

b) Ingresos 2014

Los ingresos corrientes en este Presupuesto reflejan la desaceleración económica observada en 2013. No obstante, el esfuerzo sostenido en el fortalecimiento de la Administración Tributaria, Aduanera y Policía Fiscal continúa dando resultados. Cada vez son más las herramientas y los incentivos que se le brindan a la población para reducir la evasión.

i. Esfuerzos en fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, y acciones contra la evasión

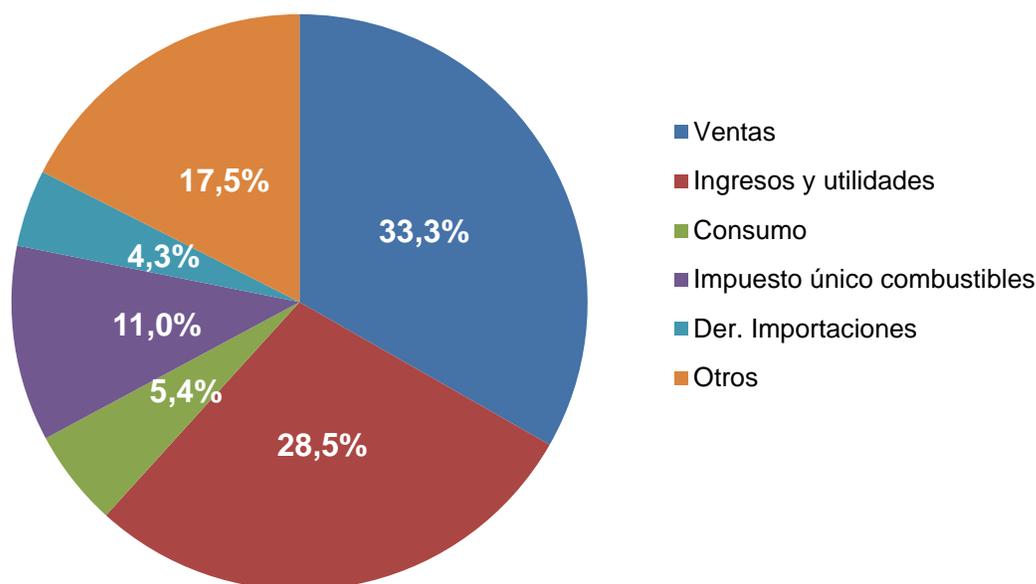
El Ministerio de Hacienda continúa implementando mecanismos para mejorar la recaudación de impuestos. Específicamente la Dirección General de Tributación (DGT) se ha dado a la tarea de fomentar los medios electrónicos de pago para brindar mayor facilidad los contribuyentes que desean tributar. También se ha fortalecido la fiscalización a través de inteligencia tributaria, mediante el análisis más riguroso de

bases de datos y la fiscalización con criterios de riesgo más objetivos. La Dirección General de Aduanas (DGA) está migrando de un modelo de control de mercancías a un modelo de riesgo, por medio de la fiscalización importadores riesgosos en vez de productos específicos.

ii. Composición de ingresos tributarios y su evolución

El 73% de la recaudación tributaria se concentra en tres impuestos, el impuesto general sobre las ventas, que aporta un 33,3%, el impuesto sobre los ingresos y las utilidades que representa un 28,5% y el impuesto único a los combustibles con un 11,0%. (Gráfico 1).

Gráfico 1: Ingresos corrientes, Presupuesto 2014



El Cuadro 4 muestra las tasas de crecimiento y la razón a PIB de los ingresos tributarios implícitos en el Proyecto de Presupuesto 2014. Los ingresos tributarios crecen un 8,1% en 2014 en relación con la última proyección de ingresos para 2013, lo que se explica en parte por un menor dinamismo del impuesto de ventas. Esto refleja el crecimiento

modesto de 6% en importaciones esperado en 2014, que tiene un impacto en la recaudación en ventas y consumo de Aduanas.

Cuadro 4
Ingresos tributarios (tasas de crecimiento y porcentaje del PIB)

	2013		2014	
	2013 ^{1/}	2013 ^{2/}	2014 ^{3/}	2014 ^{4/}
	Tasa crecimiento			
Ingresos tributarios	11,4	7,8	4,6	8,1
Ventas	12,7	4,6	-0,1	7,6
Ingresos y utilidades	13,5	13,5	8,6	8,6
Consumo	12,5	0,9	-3,8	7,3
Impuesto único combustibles	-	-	7,4	7,4
Otros	13,2	14,0	9,7	8,9
	% de PIB			
Ingresos tributarios	13,7	13,2	13,2	
Ventas	5,1	4,8	4,7	
Ingresos y utilidades	4,0	4,0	4,0	
Consumo	0,9	0,8	0,8	
Impuesto único combustibles	1,6	1,6	1,6	
Otros	2,1	2,1	2,1	

^{1/} Comparación cifras presupuesto 2013 con cifras presupuesto 2012

^{2/} Comparación última proyección 2013 con presupuesto 2012

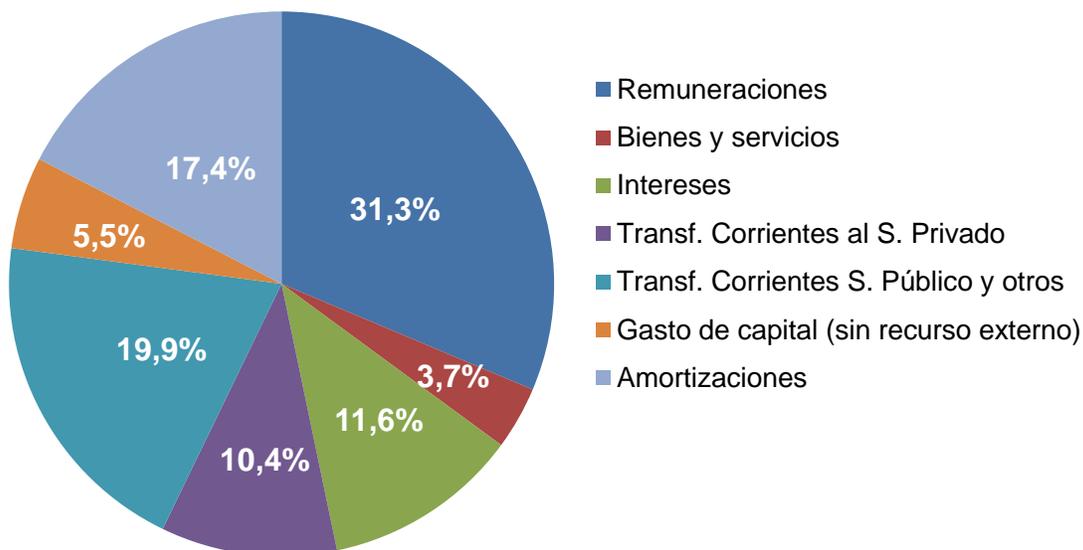
^{3/} Comparación cifras presupuesto 2014 con cifras presupuesto 2013

^{4/} Comparación cifras presupuesto 2014 con la última proyección 2013

c) Egresos presupuestarios

La estructura de egresos en el Presupuesto Nacional está fuertemente concentrada en rubros que tienen un alto grado de rigidez. Específicamente, el gasto en remuneraciones y transferencias corrientes representan el 61,7%. Menos del 10% del presupuesto está constituido por gasto de capital y adquisición de bienes y servicios. (Grafico 2).

**Gráfico 2: Composición de gastos totales
Presupuesto 2014**



El total de egresos para el 2014 alcanza $\phi 6.649.338$ millones, equivalente a 24,7% del PIB. Con esto, el presupuesto total crece tan solo un 3,1% en relación con el 2013, tasa sustancialmente menor que la observada en los últimos dos años (9,7% y 7,2%). Esto conlleva una reducción de 1,3 puntos porcentuales en el total de egresos como proporción del PIB. El bajo crecimiento del gasto se explica por la reducción en las amortizaciones requeridas para el 2014, a pesar de un mayor requerimiento de recursos para el pago de intereses. Específicamente el monto correspondiente para el Servicio de la Deuda en 2014 asciende a $\phi 1.941.455$ millones, monto que se reduce en un 8,9% con respecto al monto del presupuesto aprobado para el año 2013.

Cuadro 5
Detalle de gastos en el Presupuesto Nacional

	2013	2014
	Tasa crecimiento	
Total egresos presupuestados	7,2	3,1
Gasto total	9,5	10,7
Gasto corriente	12,0	11,1
Remuneraciones	11,5	9,9
Bienes y servicios	4,9	19,3
Intereses	23,1	21,8
Transferencias corrientes	9,8	7,8
Privadas	14,4	2,7
Públicas y otras	7,4	10,7
Gasto de capital (sin recurso externo)	-15,7	4,8
Amortizaciones	0,0	-22,1
	%PIB	
Total egresos presupuestados	26,0	24,7
Gasto total	20,0	20,4
Gasto corriente	18,6	19,1
Remuneraciones	7,7	7,7
Bienes y servicios	0,8	0,9
Intereses	2,6	2,9
Transferencias corrientes	7,6	7,5
Privadas	2,7	2,6
Públicas y otras	4,8	4,9
Gasto de capital (sin recurso externo)	1,4	1,4
Amortizaciones	6,0	4,3

A pesar de que este presupuesto ya dedica una proporción extremadamente grande del gasto a cubrir destinos y obligaciones establecidos constitucional y legalmente, aún no se cumple con todos los destinos y obligaciones de gasto establecidos por ley. Específicamente, a pesar de que la asignación de recursos a educación y al PANI se incrementa en este proyecto de presupuesto en relación con el del año pasado, se cumple solo parcialmente el mandato constitucional de incrementar al 8% del PIB el gasto en educación y el mandato legal de incrementar las transferencias al PANI.

Estos mandatos fueron creados sin una fuente de financiamiento real: en el caso del PANI, se le asignaron recursos provenientes del impuesto a los ingresos y utilidades que ya se venían utilizando para financiar parte de las múltiples obligaciones que debe satisfacer el Estado, mientras que en el caso de la educación, no se hace ninguna

referencia a fuentes de financiamiento que acompañen el aumento en las obligaciones hacia el sector.

Honrar estos mandatos constitucionales y legales requeriría incrementar la asignación conjunta a educación y al PANI en ¢262.472 millones (alrededor de 1% del PIB), ya sea incrementando el presupuesto de gasto total en este monto, o cortando otros gastos ya incluidos en el presupuesto. Si se incrementa el gasto total en ese monto, el déficit fiscal pasaría a ser 7,3% del PIB en lugar del 6,3% que ya está implícito en este presupuesto, empeorando significativamente una posición fiscal que ya es insostenible en el mediano plazo y añadiendo al fuerte ajuste fiscal que ya de todos modos es necesario en los siguientes años para volver a una situación sostenible.

La otra opción para financiar estas obligaciones legales adicionales es recortar otros gastos presupuestados en cerca de 1% del PIB y redirigir estos fondos hacia educación y el PANI. Sin embargo, existe una gran inflexibilidad para reducir el gasto debido a la gran proporción que ya se dedica al cumplimiento de mandatos constitucionales o legales y al pago de remuneraciones y servicio de la deuda, haciendo prácticamente imposible la reasignación de recursos en el presupuesto.

Para ilustrar el problema de inflexibilidad del gasto, se muestra en el Cuadro 6 el comportamiento de cuatro grupos de gastos caracterizados por distintos grados de rigidez: (i) gastos establecidos constitucionalmente que representan 34,4% del presupuesto (9% del PIB); (ii) gastos por mandato legal, los cuales constituyen 22,5% del presupuesto (6% del PIB); (iii) gastos rígidos que incluyen pagos ineludibles como las remuneraciones y el servicio de deuda, que representan el 37,9% del presupuesto (9% PIB); y (iv) gastos sobre los que existe cierto grado de flexibilidad, que representan únicamente 5,2% del presupuesto (1,3% del PIB).

Esta estructura del gasto hace evidente que el Gobierno Central ya dedica un porcentaje muy bajo del presupuesto (5,2% del presupuesto total o 1,3% del PIB) a otros destinos que no constituyan obligaciones constitucionales o legales o partidas de gasto rígido. Entre estos otros destinos se cuenta la inversión en infraestructura y el pago de servicios básicos como la electricidad, agua y teléfono, por lo que el margen de maniobra del Gobierno para reducir el gasto en alguno de estos renglones para

dedicarlo a cubrir otras necesidades es muy reducido e implicaría dejar descubiertas funciones importantes que se cumplen con esos fondos. Claramente, reducir estas partidas de gasto en 1% del PIB (un recorte del 77%) sin afectar significativamente las funciones del Estado, no es posible.

Cuadro 6
Composición de los Gastos presupuestarios

	2013	2014
	Miles de millones	
Total gastos presupuestados	6.448	6.649
Por mandato constitucional	2.079	2.290
Por mandato legal	1.385	1.497
Gastos rígidos	2.644	2.518
Servicio de la Deuda	2.122	1.933
Intereses	636	774
Amortización	1.486	1.159
Remuneraciones (sin MEP y PJ)	522	585
Otros gastos 1/	340	344
	Tasa de crecimiento	
Total gastos presupuestados	7,2	3,1
Por mandato constitucional	10,4	10,2
Por mandato legal	6,7	8,1
Gastos rígidos	5,3	-4,8
Servicio de la Deuda	4,9	-8,9
Intereses	18,5	21,8
Amortización	0,0	-22,0
Remuneraciones (sin MEP y PJ)	7,0	12,1
Otros gastos	-1,9	1,2
	Participación	
Total gastos presupuestados	100,0	100,0
Por mandato constitucional	32,2	34,4
Por mandato legal	21,5	22,5
Gastos rígidos	41,0	37,9
Servicio de la Deuda	32,9	29,1
Intereses	9,9	11,6
Amortización	23,0	17,4
Remuneraciones (sin MEP y PJ)	8,1	8,8
Otros gastos	5,3	5,2

1/Contempla gastos por bienes y servicios, formación de capital, y transferencias a Órganos desconcentrados

La Sala Constitucional ha señalado que el Presupuesto de la República no solo establece el límite de acción de los Poderes Públicos, sino que constituye un instrumento de desarrollo social y de planificación económica. Los imperativos de garantizar la permanencia del Estado en cuanto a su integridad económica y la solución efectiva de los nuevos problemas sociales, imponen la necesidad de controlar los gastos de modo que no hagan peligrar su capacidad económica, para lo que tiene derecho a limitar o regular las erogaciones, en procura de no desfinanciar sus arcas. En este esfuerzo, el Estado no puede ni debe ocasionar desigualdades, ni producir privilegios.²

Al fundamentar las decisiones que se plasman en la dotación y asignación de recursos en el Proyecto de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2014, conviene recordar que la actividad financiera del Estado tiene como vocación o misión el constituirse en un medio que trata ante todo de satisfacer las necesidades de la población. Así, el Poder Ejecutivo ha tenido que ajustar los recursos en función de áreas prioritarias dentro de la actividad estatal, sin que ello signifique que se desatiendan temas sensibles como salarios, pago de la deuda pública, y otros de igual importancia. Pero así como con el presente proyecto existe la clara intención de no aumentar el gasto más allá de los límites establecidos, se tiene claridad de que no es aceptable la reasignación de recursos adicionales a los que se prevén en este proyecto para la educación y el PANI si se impactan significativamente otros sectores igualmente sensibles. Por ejemplo y de manera hipotética no se pueden rebajar los recursos para el pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional para destinarlos a cubrir los gastos de campañas de vacunación y otros programas de salud; téngase en cuenta que la Sala Constitucional se ha manifestado sobre el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos, entre otros en los votos N°003539-2007 y N°2005-06141.

Así las cosas, el presente proyecto tiene como intención satisfacer las necesidades de los diferentes sectores, sin conllevar un aumento irresponsable en el gasto, ni desmejorar unas tareas en beneficio de otras tareas fundamentales.

² Ver entre otros los Votos N°12019-02 de las nueve horas con ocho minutos del dieciocho de diciembre del dos mil dos y N°2002-04884, de las catorce horas con cincuenta y nueve minutos del veintidós de mayo del dos mil dos.

En este sentido, es incuestionable la relevancia que tienen para la sociedad la educación y la tutela de la madre y el menor, protección que se origina desde la propia Constitución Política, a la vez que se busca cumplir con otros preceptos constitucionales básicos en materia de Hacienda Pública, establecidos con el fin de mantener el equilibrio presupuestario del Presupuesto de la República. El Poder Ejecutivo debe conjugar esos ámbitos de la tutela constitucional, tarea que se ha vuelto más difícil en tiempos recientes como consecuencia de una situación fiscal complicada.

i. Remuneraciones

El rubro de remuneraciones es uno de los más significativos en el gasto del Gobierno. En el cuadro 5 se muestra que para el 2014 las remuneraciones tienen un incremento porcentual del 9,9% en relación al 2013, menor al crecimiento del período anterior.

En el proyecto de presupuesto se incluyen 4.125 plazas, cuyo costo asciende a ¢41.334,5 millones, incluyendo contribuciones sociales (Cuadro 7). El 90% de estas plazas se crea en respuesta a la asignación de recursos establecida por mandatos constitucionales y legales.

Cuadro 7
Plazas nuevas

Órgano de gobierno	Cantidad plazas	Participación (%)	Costo Total ^{1/}
Total general	4.125	100,0	41.335
Ministerio Educación	3.467	84,0	33.210
Poder Judicial	328	8,0	4.245
Tribunal Supremo Elecciones	162	3,9	1.269
Ministerio Justicia	111	2,7	1.168
Otros ^{2/}	57	1,4	1.444

^{1/} Incluye contribuciones sociales. Costo en millones de colones.

^{2/} Incluye Ministerio de Trabajo, Cultura, COMEX, Hacienda, CGR, Defensoría

En el Ministerio de Educación, las 3.467 plazas asignadas buscan profundizar los esfuerzos en el fortalecimiento de la oferta educativa por medio de la creación de más y

mejores Colegios Técnicos Profesionales, necesarios para atender los requerimientos del empresariado local.

En el Poder Judicial, se crean 328 plazas para reducir la mora judicial y fortalecer los procesos de oralidad, medio importante con el que el principio constitucional de justicia pronta y cumplida se podrá sustanciar.

En el Tribunal Supremo de Elecciones, se incluye la creación de 162 plazas temporales para el programa Organización de Elecciones, las cuales pretenden el reforzamiento de todas las actividades necesarias para el proceso electoral de 2014.

En el Ministerio de Justicia y Paz, se crean 111 plazas relacionadas con el fortalecimiento del Programa de Administración Penitenciaria, incluidas 11 plazas para el Programa de la Procuraduría General de la República, ambos temas de gran importancia para atender en forma eficiente las demandas del colectivo respecto de los procesos que ahí se gestionan.

Las restantes plazas responden a necesidades impostergables en algunos Ministerios y Poderes de la República, para garantizar la normal operación de los mismos.

ii. Transferencias

Este rubro de gastos corresponde a erogaciones realizadas para financiar gasto corriente, destinados a personas, entes y órganos del sector público, privado y externo, con el fin de satisfacer necesidades públicas de diversa índole, y a erogaciones para financiar gasto de capital con el objeto de que los beneficiarios puedan adquirir y producir activos de capital, compensarlos por daños o destrucción de los mismos o aumentar su capital financiero.

En el rubro de transferencias corrientes el monto más significativo corresponde al MEP, el cual incluye entre otras transferencias: (i) el Fondo Especial de Financiamiento de la Educación Superior (FEES) por ¢359.978,5 millones, (ii) transferencias al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para atender el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (AVANCEMOS), con una población promedio anual de 160 mil estudiantes; (iii) el Fondo Nacional de Becas (FONABE) destinadas al otorgamiento de

becas para estudiantes de diferentes ciclos y modalidades educativas; (iv) el financiamiento a la Universidad Técnica Nacional (UTN); (v) los gastos de operación de los colegios universitarios y los colegios científicos; y (vi) las Juntas de Educación y Administrativas para atender el Programa de Comedores Escolares.

Además, se destinan: (i) ¢225.000 millones al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) (ii) ¢114.800 millones a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para el pago de seguros a indigentes, trabajadores independientes entre otras, (iii) ¢3.301 millones al Consejo Nacional de Concesiones (CNC), para cubrir gastos operativos, pagos de supervisión, adquisición de derechos de vías e indemnizaciones, (iv) ¢6.000 millones al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y (v) ¢12.750 millones al Consejo Nacional de Aviación Civil, entre otras.

En cuanto a las transferencias de capital, el rubro más significativo corresponde al MOPT, y obedece a la inclusión de los recursos por concepto de destinos específicos, producto de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N°8.114: ¢82.164,6 millones para el CONAVI, ¢28.554,9 millones para las municipalidades y ¢3.938,6 millones para el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME).

Otras transferencias de capital importantes por el monto son las que se basan en Ley de Propiedad de Vehículos, N°7.798: (i) ¢56.720,0 millones para el CONAVI, (ii) ¢992,2 millones al Consejo de Aviación Civil por la Ley N°8.316,(iii) ¢510,0 millones provenientes de la Ley N°8.783 del FODESAF, para la construcción, ampliación y reparación de CEN-CINAI en varios cantones del país y (iv) ¢2.648,3 millones, para el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), con el objeto de continuar con las labores de poner en funcionamiento el servicio de pasajeros por tren de San José-Alajuela.

Finalmente, se incluyen transferencias de capital en el presupuesto del MEP para las juntas de educación, y en el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

iii. Adquisición de bienes y servicios

Según los clasificadores presupuestarios del Sector Público, en este rubro se incluyen las obligaciones que una institución contrae, generalmente, mediante contratos administrativos con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por la prestación de servicios de diversa naturaleza y por el uso de bienes muebles e inmuebles, incluyendo los servicios que se destinan al mantenimiento, conservación y reparación menor u ordinaria, preventiva y habitual de bienes de capital, que tienen como finalidad conservar el activo en condiciones normales de servicio.

Esta partida incluye el concepto de servicios de gestión y apoyo, que generalmente consiste en servicios contratados de diferente naturaleza como por ejemplo los servicios de vigilancia, de limpieza, jurídicos, médicos, de ingeniería, en ciencias económicas y sociales, y de desarrollo de sistemas informáticos.

Además, por esta partida se contratan servicios especializados para aquellos ministerios que los requieren. Por ejemplo, se contratan servicios jurídicos para el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) para la atención de casos que requieren la solución de controversias internacionales inversionista-Estado, y para el Ministerio de Relaciones Exteriores, para la atención del caso presentado por Costa Rica ante la Corte Internacional de Justicia contra Nicaragua por la ocupación del territorio nacional. También se contratan profesionales en diversas especialidades para la CGR para apoyar los estudios de fiscalización integral. Estos incluyen ingenieros eléctricos, sanitarios y de sustancias tóxicas, biólogos para dar cumplimiento a lo establecido en la convención relacionada con especies en peligro de extinción y matemáticos o actuarios para dar continuidad a los proyectos sobre estudios actuariales iniciados en 2013.

En el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) los recursos en su mayoría están asociados a la realización de las elecciones nacionales de febrero 2014, la previsión para una segunda ronda electoral y el voto en el extranjero.

En Seguridad Pública la contratación en servicios de ingeniería para los estudios de suelos para continuar con la contratación administrativa de las nuevas oficinas de Puntarenas y Guanacaste de la policía de control de drogas, también para la obra constructiva de la nueva Escuela Nacional de Policía, inspección de la construcción,

nacionalización de planos de la segunda etapa constructiva de las aguas negras y pluviales en murciélagos Guanacaste entre otras

En el caso del Ministerio de Salud se presupuestan ¢5.377,0 millones para la realización de contrataciones diversas necesarias para atender lo establecido en la ley No 9.028 como parte del Subprograma de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud. Estas contrataciones incluyen: (i) análisis de laboratorio de productos de tabaco y sus derivados, así como muestreos y análisis en los lugares en que pudieran perpetrarse infracciones a la ley N°9.028; (ii) profesionales en derecho que ejecuten los órganos directores de procedimiento (ODP) en los procedimientos administrativos que se inicien en razón de la aplicación de las disposiciones de la ley; (iii) realización de estudios de consumo del tabaco e impacto de la ley en la salud de la población; (iv) desarrollo de sistemas de registro de inspecciones y multas sobre la aplicación de la ley N°9.028, así como la contratación de 50 promotores de la salud y 100 gestores ambientales para que cubran todas las áreas rectoras de salud prioritarias y a nivel central para el desarrollo del programa.

En el MTSS para el Subprograma Gestión y Administración de FODESAF, se presupuestaron recursos en el grupo de subpartidas de Servicios de Gestión y Apoyo para llevar los procesos de cobro judicial de los recursos adeudados a FODESAF y el que se tiene con la empresa Network Communications S.A. para la localización y notificación de patronos morosos. Además, para contar con el servicio de respaldo de información y bóveda digital para la DESAF, con el fin de respaldar las bases de datos de patronos morosos.

En el siguiente cuadro se comparan los montos para 2013 y 2014 excluyendo los recursos de la ley antitabaco y los recursos de la Unión Europea, con el fin de hacer comparables ambos años y eliminar componentes que no son de carácter recurrente. El gasto en servicios de gestión y apoyo presupuestado para el Poder Ejecutivo prácticamente se mantiene constante en términos nominales, mientras se contrae en el Poder Legislativo, y se expande en forma significativa en el Poder Judicial y en el Tribunal Supremos de Elecciones (TSE), reflejando las necesidades asociadas a la apertura de operaciones regionales por parte del Poder Judicial y el financiamiento de gastos relacionados con las elecciones presidenciales del 2014 por parte del TSE.

Cuadro 8
Servicios de Gestión y Apoyo

	2013	2014
	Tasa crecimiento	
Total General	31,3	5,6
Poder Legislativo	24,1	-13,8
Poder Ejecutivo	27,3	0,2
Poder Judicial	25,3	8,4
Tribunal Supremo de Elecciones	133,9	58,1
	% PIB	
Total General	0,11	0,11
Poder Legislativo	0,00	0,00
Poder Ejecutivo	0,08	0,08
Poder Judicial	0,02	0,02
Tribunal Supremo de Elecciones	0,01	0,01

Además, si de estos montos se excluye la contratación de servicios a terceros, normalmente provistos por pequeñas empresas privadas en las áreas de seguridad, limpieza y laboratorios, lo que resta es fundamentalmente servicios en ciencias económicas y sociales y de ingeniería, que en el presupuesto se contraen significativamente.

Cuadro 9
Servicios de Gestión y Apoyo

	2013	2014	Tasa crecimiento
Servicios de gestión y apoyo	28.355,80	29.930,12	5,6
Servicios médicos y de laboratorio	620,57	1.470,73	137,0
Servicios jurídicos	1.320,00	1.997,09	51,3
Servicios de ingeniería	3.181,33	2.649,57	(16,7)
Servicios en ciencias económicas y sociales	1.756,72	1.321,33	(24,8)
Servicios de desarrollo de sistemas informáticos	4.858,85	4.556,04	(6,2)
Servicios generales	11.931,49	12.750,97	6,9
Otros servicios de gestión y apoyo	4.686,84	5.184,40	10,6

iv. Intereses

El monto asignado al pago de intereses sobre la deuda interna para el 2014 asciende a ¢674.646,9 millones, con un incremento del 13,9% con respecto al presupuesto aprobado en el 2013. Este incremento se explica principalmente por el incremento en el saldo de la deuda.

El pago de intereses de la deuda externa asciende a ¢99.520,1 millones, presentando un aumento de un 74,1% con respecto a las cifras del 2013. Este aumento se debe a las colocaciones internacionales realizadas en Abril 2013.

3. Programación presupuestaria y vinculación del Proyecto de Presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Mejoras en Programación Presupuestaria

Al ser el presupuesto un instrumento de programación y ejecución de políticas orientadas a ampliar y mejorar la calidad de los bienes y servicios que el Estado presta a la sociedad, continuamente se desarrollan acciones que buscan ir mejorando los diferentes procesos del ciclo presupuestario. Durante este 2013 se realizó un análisis a la situación actual, junto con el apoyo de consultores externos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Eurosocial (Programa para la cohesión social en América Latina), el cual determinó la necesidad de efectuar un proceso de revisión y ajuste a las estructuras programáticas, para que la programación y aprobación del presupuesto se base en relaciones insumo-producto. Con ello se pretende una utilización efectiva de la técnica de presupuesto por programas orientado a resultados, en el que se asocian productos específicos a cada programa.

En esta misma línea, la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) realizó diferentes actividades de acompañamiento a las instituciones, para mejorar los elementos que conforman la programación (misión, productos, objetivos e indicadores). Producto de este trabajo, se tienen cambios significativos en la programación presupuestaria dentro del Proyecto de Presupuesto de 2014, como lo

son: correcta definición de productos finales, objetivos estratégicos e indicadores; incorporación de notas técnicas que permiten aclarar la forma de medición y las razones por las cuales se evalúan dichas variables, así como mejoras en el establecimiento de la línea base. Una parte importante del trabajo incluyó el mejoramiento de indicadores de calidad en educación, infraestructura y el funcionamiento de las direcciones de Hacienda encargadas de recaudación de ingresos. El trabajo realizado con estos indicadores se detalla en el anexo III.

Vinculación del Proyecto de Presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El Presupuesto Nacional orienta y enmarca las líneas de acción pública, contiene las prioridades de Gobierno y establece los montos y destinos de los recursos públicos asignados a cada órgano de Gobierno; razón por la cual es de suma importancia que el mismo se encuentre vinculado con el PND.

Dado lo anterior, en el anexo III, se detallan las gestiones realizadas por la DGPN para mejorar la programación presupuestaria de los órganos del Gobierno Central y mostrar la vinculación plan-presupuesto.

Asimismo, los cuadros 1 y 2 de dicho anexo, muestran la relación de algunos montos del presupuesto nacional con las acciones estratégicas dentro del PND, los cuales se elaboraron con la colaboración del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), quien suministró la información actualizada de este Plan y partiendo del supuesto que los recursos que se señalan en dichos cuadros y que fueron incluidos en el Proyecto de Presupuesto para el 2014 contribuyen en alguna medida al cumplimiento de las acciones estratégicas de dicho plan.

4. El marco fiscal de mediano plazo

El Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (MFPMP) constituye una herramienta fundamental para la toma de decisiones de política fiscal, al proveer una perspectiva de mediano plazo del nivel y composición de ingresos y gastos y la evolución esperada de la deuda pública e implicaciones para la sostenibilidad fiscal. Estas proyecciones permiten prever problemas que aflorarán o empeorarán en el mediano y largo plazo dando espacio para actuar en el corto plazo para evitarlos o atenuarlos.

Esta proyección de mediano plazo se centra en un escenario base, en que se mantienen las políticas fiscales y se cumplen los mandatos legales y constitucionales actuales. A pesar de los esfuerzos hechos hasta ahora por contener el gasto y mejorar la administración tributaria y aduanera, aún se evidencia, en el mediano plazo, un desequilibrio fiscal importante. En el próximo quinquenio y en ausencia de cambios estructurales que conlleven la creación de nuevos impuestos o la modificación de tasas de los ya existentes, o un mecanismo de desaceleración significativa del gasto, se aprecia un deterioro sostenido en la posición fiscal del Gobierno Central. Se estima que de mantenerse las condiciones actuales, para el 2018 la deuda del Gobierno Central será de aproximadamente 51,5% del PIB, mientras que el déficit financiero alcanzará el 7,3% del PIB. El déficit primario, proyectado para el 2013 en 2,7% del PIB, podría alcanzar un 3,4% del PIB al 2018, en tanto que el déficit en cuenta corriente alcanzaría un 5,2% del PIB.

Dos elementos principales surgen en este período que presionan el gasto de Gobierno al alza y deterioran la posición fiscal: (i) el aumento en el gasto en educación del 7% del PIB en 2012, al 8% del PIB en el 2018, cumpliendo así con el mandato constitucional, aunque solo tras un período de transición de cinco años en que el gasto en educación se incrementa en aproximadamente 0,2% del PIB por año, y (ii) el aumento en el

Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo

Ajuste de cifras fiscales
(%PIB)

	2012	2018	Cambio
Ingresos Totales	14,4	14,4	(0,1)
Gasto Total	18,8	21,7	2,9
Remuneraciones	7,3	7,3	0,0
Bienes y servicios	0,6	0,7	0,1
Intereses	2,1	4,0	1,9
Transferencias corrientes	7,4	7,6	0,2
Gasto de Capital	1,5	2,1	0,6
Balance Financiero	(4,4)	(7,3)	(2,9)

Fuente: Ministerio de Hacienda

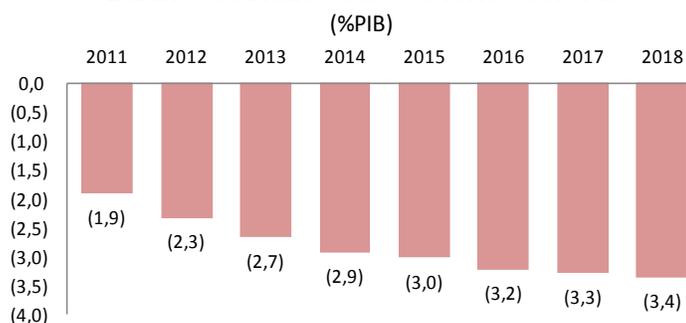
gasto de intereses (de 2,1% del PIB en 2012 a 4% en el 2018), producto de la acumulación progresiva de deuda pública y del incremento previsto en las tasas de interés internacionales a lo largo de los próximos años que, a la par de las necesidades crecientes de financiamiento público, presionará al alza las tasas de interés domésticas.

Aún cuando se espera una mejora modesta en la administración tributaria, el escenario base presenta una proyección conservadora de ingresos en la que estos alcanzan un 14,4% del PIB.

La proyección que se presenta en el cuadro de MFPMP

asume que buena parte de los recursos adicionales para educación se destinan a inversión en infraestructura y a transferencias corrientes a las juntas de educación, con una proporción menor destinada a nuevas contrataciones de maestros, Esta distribución, sin embargo, podría ser distinta dependiendo de las prioridades del sector educación.

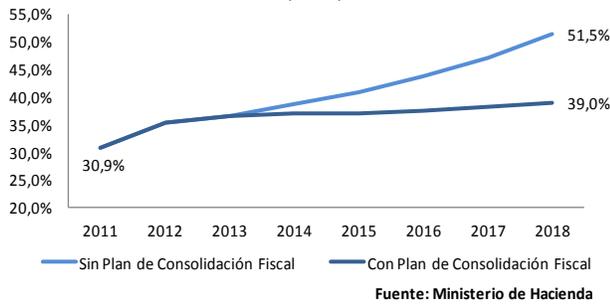
Balance Primario del Gobierno Central



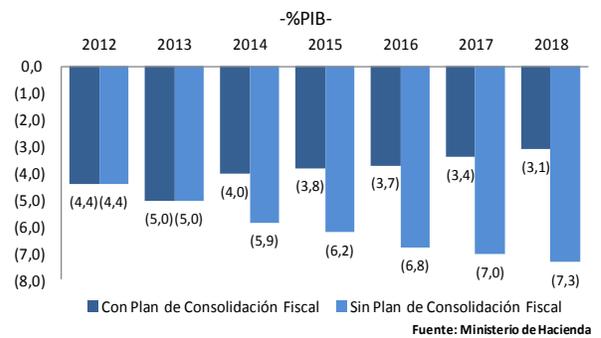
Fuente: Ministerio de Hacienda

Para lograr una posición fiscal sostenible en el mediano plazo, se requiere, como mínimo, eliminar por completo el déficit primario, que en el 2018 se proyecta en 3,4% del PIB en el escenario base. Este ajuste requiere de una reforma comprensiva que incluya acciones en cuatro ejes; gasto, ingreso, financiamiento y gobernabilidad fiscal. Los elementos de esta reforma se definirán en el contexto de un diálogo nacional que incorpore a todos los sectores de la sociedad y que resulte en una propuesta que se presente para consideración de la Asamblea Legislativa en febrero/marzo del 2014.

Deuda del Gobierno Central
(% PIB)



Balance Financiero del Gobierno Central



5. Anexos

ANEXO 1: Ingresos 2014

- a) Comentarios sobre la estimación de ingresos corrientes
- b) Estadísticas comparativas sobre los ingresos corrientes
- c) Certificación de Ingresos Corrientes de la Contraloría General de la República, Oficio No. 8410 de 19/8/2013
- d) Certificación de recursos de vigencias anteriores, emitida por la Dirección de Contabilidad Nacional, Oficio No. DCN-701-2013 de 6/6/2013

ANEXO 2: Gastos 2014

- a) Comentarios sobre las variaciones en los gastos 2014/2013
- b) Resúmenes Globales sobre ingresos, egresos y financiamiento del Proyecto 2014
- c) Mejoras en la programación presupuestaria y vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.
- d) El compromiso del Gobierno en materia de Cambio Climático en el 2014.
- e) Certificación sobre Capacidad de Endeudamiento del Sector Público y posibles efectos sobre la economía nacional, emitida por el Banco Central de Costa Rica, Oficio sin número de 28/8/2013

ANEXO No. 1
INGRESOS

**COMENTARIOS SOBRE LA ESTIMACIÓN
DE LOS INGRESOS CORRIENTES**

COMENTARIOS SOBRE LA ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2014

1. FUNDAMENTO LEGAL

De conformidad con lo establecido en las disposiciones emanadas en el artículo 177 de la Constitución Política de la República, y el artículo 32 inciso d) de la Ley No. 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), la formulación del Proyecto de Presupuesto Ordinario de la República le corresponde a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.

Según lo dispuesto por el artículo 176 de la Constitución Política de la República, y el artículo 8, inciso a) de la Ley No. 8131 de la LAFRPP, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos Corrientes para el ejercicio fiscal del 2014, contempla todos los ingresos probables, cuya efectividad fiscal, ha sido debidamente certificada por la Contraloría General de la República (CGR), mediante oficios FOE-SAF-0296 de fecha 19 de agosto del 2013, según lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de la Constitución Política, artículo 38 de la LAFRPP No. 8131 del 18 de setiembre del 2001 y el artículo 4 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público No. 6955 del 24 de febrero de 1984.

Los datos consideran la legislación vigente, por lo que en caso de que se dé un cambio en la normativa legal que afecte los ingresos del Presupuesto Nacional, tales rentas adicionales, se incorporarán vía Presupuesto Extraordinario de la República.

2. ASPECTOS GENERALES DEL CONTEXTO ECONÓMICO

Desde marzo del 2012 hacia el primer semestre del presente año la economía costarricense ha presentado una desaceleración de la producción más fuerte que lo esperado, afectándose principalmente los sectores agropecuario e industria manufacturera, particularmente las zonas francas.

Durante el primer semestre de este año, se presentaron una serie de elementos que redundaron en un menor dinamismo en la producción nacional.

Por un lado, el bajo crecimiento experimentado por las economías desarrolladas, especialmente la de Estados Unidos con un 2% y la Unión Europea con -1%, principales

socios comerciales de Costa Rica, ha afectado el desarrollo de los sectores nacionales vinculados con las exportaciones principalmente en zonas francas. La apreciación cambiaria tampoco ha sido favorable para la expansión de las exportaciones, en tanto que la inflación ha incidido sobre los costos de producción.

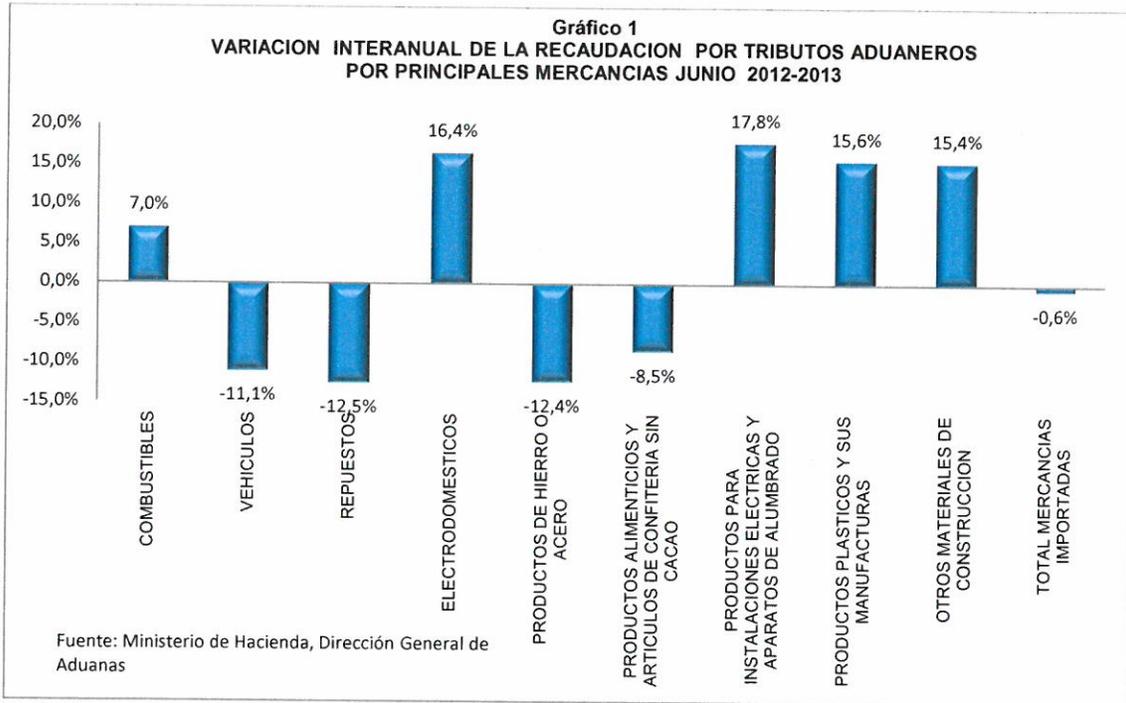
Por otro lado, sectores domésticos como el de construcción, se han desacelerado en forma importante, posiblemente debido a la lentitud en las exportaciones y las actividades turísticas, pero presumiblemente también por medidas tomadas para desincentivar el crédito en dólares y así evitar una mayor vulnerabilidad del sistema financiero.

Durante la primera mitad del año, los indicadores de inflación se mantuvieron dentro del rango meta establecido por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y aunque se observaron algunos desvíos en la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en los meses de febrero a abril, éstos respondieron en buena medida, a factores relacionados con ajustes en los precios de los bienes regulados y variaciones en los precios de productos agrícolas, aspecto que se corrigió al finalizar el semestre y como evidencia del bajo crecimiento económico no se vieron presiones en la demanda agregada.

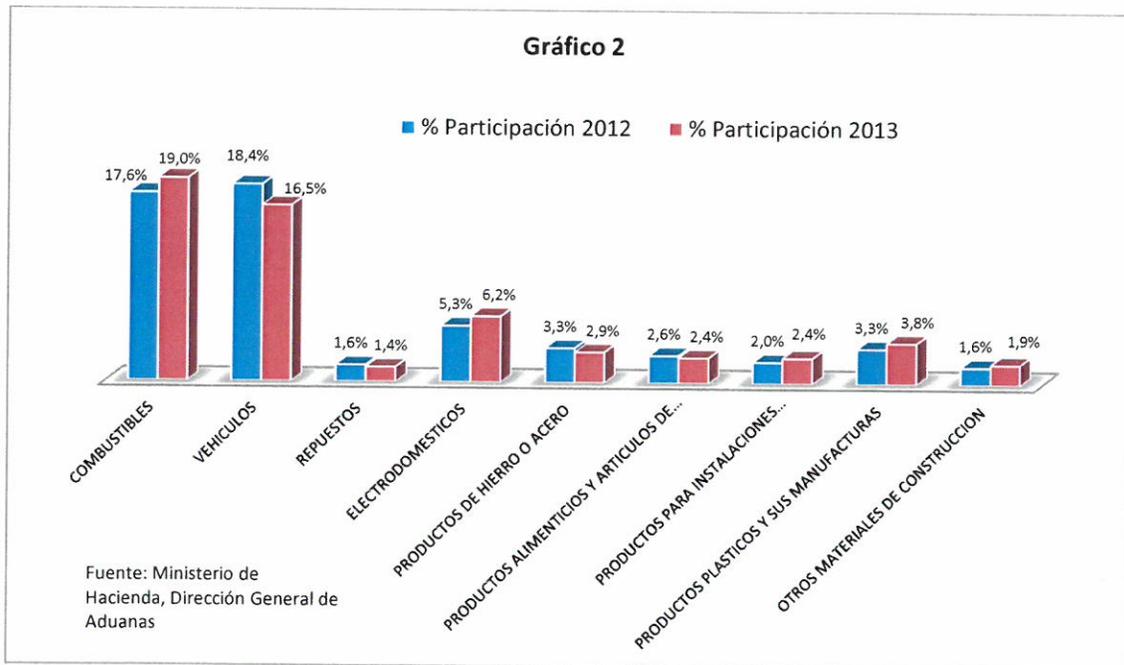
Por lo indicado, la recaudación de ingresos corrientes al mes de junio del 2013 alcanzó la suma de $\text{¢}1.667.623$ millones, lo cual representa un crecimiento de 8,0% con respecto al mismo período del año anterior, para un nivel de ejecución presupuestaria del 45,6% del presupuesto previsto para el año 2013, presentándose en el último mes un crecimiento de apenas 0,5%.

Uno de los componentes que más ha afectado el bajo crecimiento en la economía costarricense ha sido la recaudación de los impuestos de aduanas, que en algunos meses ha mostrado tasas de crecimiento negativas, con un crecimiento acumulado a junio de apenas 1,4%.

El siguiente gráfico muestra la variación en términos porcentuales para las principales mercancías gravadas en aduanas, donde se distingue que los repuestos presentan una variación negativa del 12,5% los productos y bienes de hierro y acero de -12,4% vehículos-11,1%, en tanto que los electrodomésticos presentaron un crecimiento del 16,4% y los productos eléctricos crecieron un 17,8%.



Cabe destacar que uno de los bienes que más aportan en los impuestos de aduanas son los vehículos, para el período junio 2012-2013 ha disminuido en su participación porcentual pasando de un 18,4% a un 16,5% según se muestra en el siguiente gráfico.

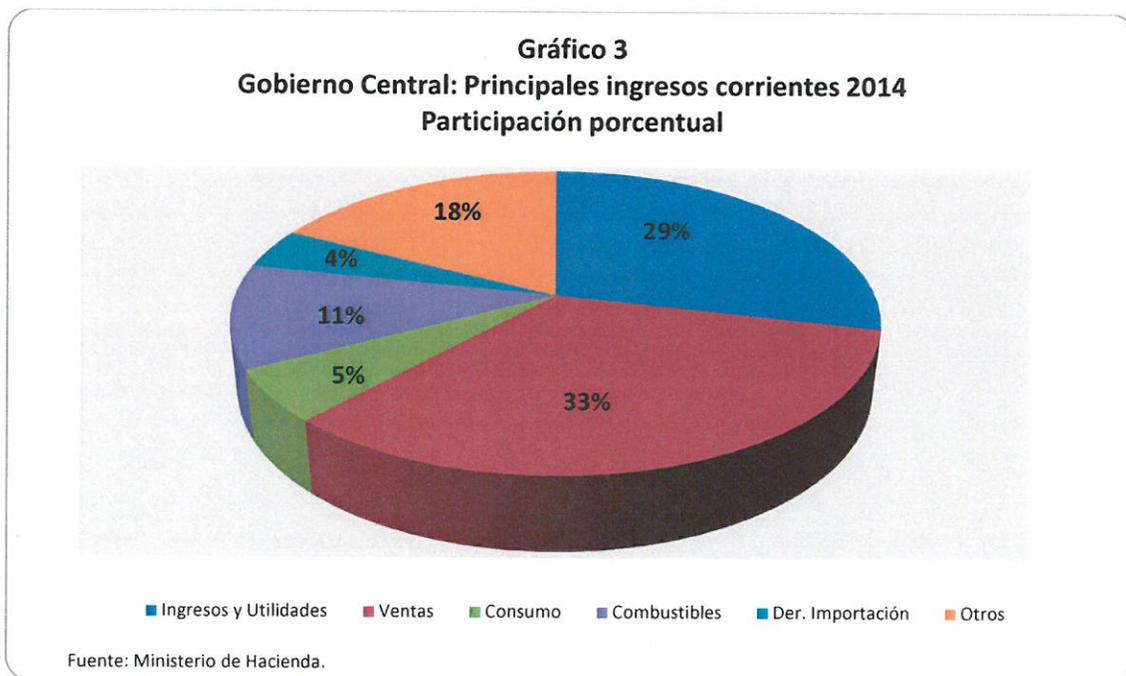


Para el año 2014, el BCCR tiene en perspectiva, la estimulación de la actividad económica, pasando de un crecimiento del 3,0% en el 2013 a un 3,7% en el 2014, mediante la eliminación al límite crediticio y una estable inflación, se estima que la carga tributaria para el año 2014 se proyecta en términos similares a los del año 2013 en 13,2% del PIB.

3. ASPECTOS CONTEMPLADOS EN LA ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

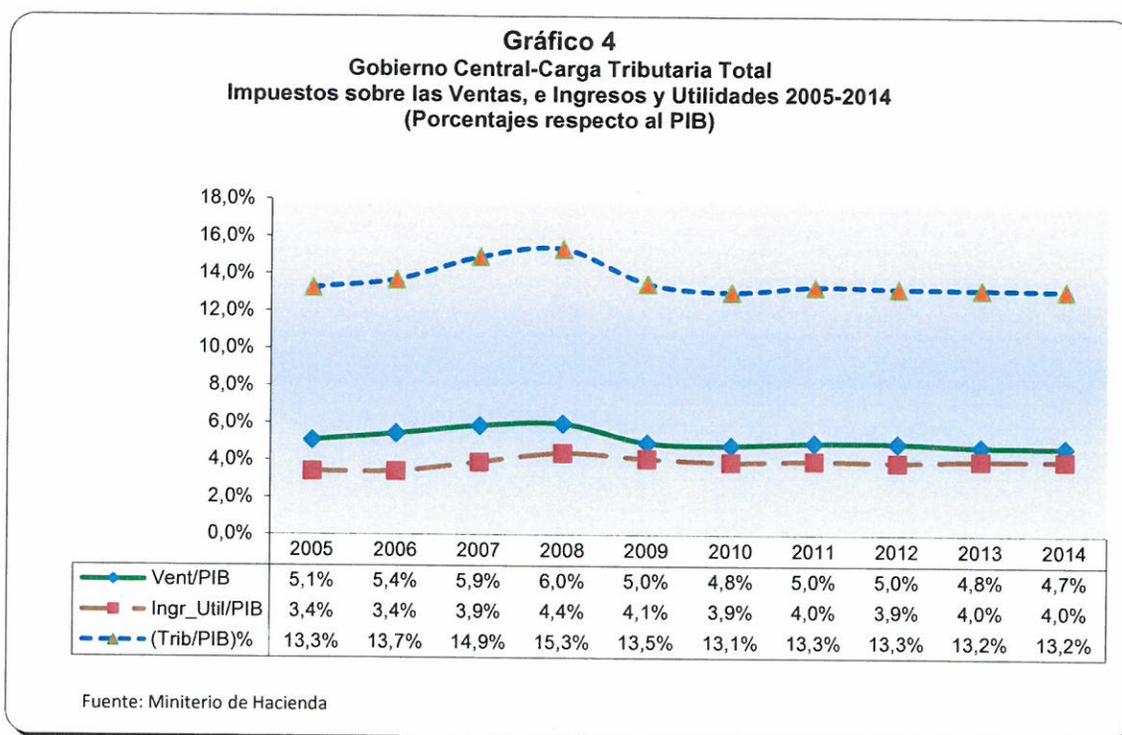
El Presupuesto del Gobierno Central está constituido por gran cantidad de ingresos corrientes, sin embargo, la mayor parte de la recaudación recae sobre tres impuestos, los cuales concentran un 73,0% de la recaudación. En primer término, la recaudación del impuesto general sobre las ventas (IGV), aporta un 33,3% de la recaudación total, seguido por el impuesto sobre los ingresos y las utilidades (IIU) que representa un 28,5% y el impuesto único a los combustibles con un 11,0%.

En el siguiente gráfico se presenta la composición porcentual de las principales rentas que conforman los ingresos corrientes:



Por otra parte, la carga tributaria sigue en descenso con respecto a los niveles presentados en el año 2007-2008. Esto se observa en el gráfico No. 4, el cual muestra la tendencia de la

carga tributaria total así como la de los impuestos principales: Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades e Impuesto sobre las Ventas.



Nótese que mientras la carga tributaria del IIU, tuvo un ligero descenso a 3,9% del PIB en el año 2012, para los años 2013 y 2014, proyecta un mejor desempeño de un 4,0% del PIB. El IGV, que durante 2011 y 2012 representó una carga tributaria 5,0%, durante el año 2013 ha mostrado una desaceleración, por lo que se estima que para 2013 y 2014 represente 4,8% y 4,7% del PIB respectivamente.

Para el año 2013 entrarán en vigencia dos nuevos impuestos, el primero de ellos el impuesto a las empresas de enlace de apuestas electrónicas, promulgado mediante ley No. 9050 del 9 de julio del 2012, cuyos recursos serán destinados a financiar los programas de seguridad ciudadana, así como en infraestructura física de los centros penitenciarios del país, a cargo del Ministerio de Justicia y Paz y en mantenimiento de equipo y material policial del Ministerio de Seguridad Pública.

Asimismo, se incorporan los recursos provenientes de la ley No. 9095 publicada en el Alcance digital No. 27 a La Gaceta del 8 de febrero del 2013, que considera el importe de un dólar por concepto del impuesto de salida del territorio nacional por vía aérea, cuyos

recursos serán destinados al financiamiento del Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (FONATT).

De igual forma se aplicó lo dispuesto en la ley No. 9154 publicada en el Alcance No. 120 a la Gaceta Digital No.133 del 21 de julio del 2013, la cual contempla dos tributos, uno por US \$5 por concepto de salida del Territorio Nacional por los puestos fronterizos terrestres, y otro por un monto de US \$25 a las mercancías que se exportan por la misma vía. El producto de estos tributos se estimó en ¢2.854,0 millones y ¢2.092,0 millones respectivamente, un 50,0% de estos recursos se destinará para sufragar gastos relacionados con el costo de obras de operación, conservación y ampliación de los puestos fronterizos, y el restante 50,0% se asignará a las municipalidades donde se ubicarán estos puestos fronterizos terrestres.

Las proyecciones correspondientes al año 2013, tomaron como referencia la revisión del programa macroeconómico publicado por el BCCR a finales de julio. Para las proyecciones del año 2014, se espera un crecimiento real de la economía del 3,7% inferior al previsto a principios del año 2013 del 4,0%, pero superior a la revisión proyectada para el año 2013 de 3,0% dados los factores de riesgo externo y una desaceleración observada durante los últimos meses en el Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE). Se espera además que el ritmo de crecimiento de las importaciones netas alcancen un 6,5% y la inflación se ubique entre un 4,0% y un 5,0% con una devaluación casi nula. Estos aspectos repercuten en las estimaciones de ingresos 2013 con un crecimiento del 7,9% y para el 2014 de un 8,0%.

Dados los supuestos anteriores, el monto de ingresos corrientes certificado por la Contraloría General de la República (CGR), incorporado en el presupuesto de la República 2014 alcanza la suma de **¢3.810.005.000.000,0**.

A continuación se muestran algunos comentarios respecto de las principales rentas que contiene el Proyecto de Presupuesto 2014, así como el análisis de los métodos de estimación y factores que han incidido en la recaudación.

3.1 IMPUESTO GENERAL SOBRE LAS VENTAS

El IGV está asociado directamente con la dinámica de la actividad económica, de forma tal que el componente interno está vinculado con el comportamiento del consumo y el de aduanas al de las importaciones.

A pesar de que las perspectivas económicas internacionales muestran un leve dinamismo y aún signos de incertidumbre en algunas regiones, la demanda externa del país en el primer semestre ha crecido en un 0,3% estimulado principalmente por las ventas de las empresas adscritas a los regímenes especiales. Asimismo, la demanda interna creció un 8,0% impulsada por el mayor gasto en consumo final de los hogares; también aportó la formación bruta de capital fijo, la cual creció 8,2% dada la mayor inversión privada en maquinaria y equipo de origen importado, así como el aporte de la inversión en infraestructura del sector privado, que atenuó el retroceso de la inversión pública; es importante señalar que el gasto en consumo final del Gobierno creció en un 8,8% superior en 1,0 % al observado en el mismo periodo del 2012.

Las importaciones (valor CIF en dólares de Estados Unidos) de bienes y servicios en el primer semestre presentaron una variación de 2,1% con respecto al mismo periodo del 2012, donde las compras de bienes de capital, bienes de consumo y materiales de construcción impulsaron este crecimiento.

A nivel de las importaciones totales y netas acumuladas después de la desaceleración observada durante el segundo semestre 2008 y la caída en el 2009, se da una recuperación que en el 2010 y 2011 se mantuvo entre tasas de crecimiento alrededor del 10,0% y 20,0% sin embargo, durante el primer semestre del 2013 las importaciones totales y netas acumuladas están mostrando una desaceleración, situándose en niveles cercanos al 5,0% de crecimiento.

