ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2020

EXPEDIENTE N° 22.508

INFORME NEGATIVO DE MINORÍA

28 de julio del 2021

CUARTA LEGISLATURA

(Del 1º de mayo de 2021 al 30 de abril de 2022)

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

(Del 1° de mayo de 2021 al 31 de julio de 2021)

COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS HACENDARIOS

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

INFORME NEGATIVO DE MAYORÍA

LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2020

Expediente 22.508

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las suscritas Diputadas Nielsen Pérez Pérez y Laura Guido Pérez, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos **INFORME NEGATIVO DE MINORÍA** sobre la **LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2020**, expediente legislativo 22.508, iniciado el 10 de mayo de 2021, en virtud de lo que disponen los artículos 181 de la Constitución Política y 221 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, a partir de las consideraciones que se expondrán a continuación.

I. ASPECTOS GENERALES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

- **Iniciado:** inició su trámite legislativo el día 10 de mayo de 2021.
- **Presentación del informe técnico:** El Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa rindió su informe técnico por medio del oficio N.° AL-DAPR-INF-007-2021 el 15 de junio de 2021.
- **Ingreso en el orden del día:** el día 1° de julio de 2021 ingresó en el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.
- **Audiencias recibidas**: por moción aprobada por la Comisión se recibió en audiencia para referirse al expediente a:

- Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República el día 13 de julio de 2021;
- Elian Villegas Valverde, Ministro de Hacienda el día 14 de julio de 2021;
- María del Pilar Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación y Política Económica el día 20 de julio de 2021;
- Guiselle Cruz Maduro, Ministro de Educación Pública el día 21 de julio de 2021;
- Silvia Lara Povedano, Ministra de Trabajo y Seguridad Social los días 21 y 27 de julio de 2021;
- Diana Posada Solís, Ministra a.i. de Justicia y Paz el día 27 de julio de 2021;
- Randall Vega Blanco, Viceministro de Seguridad Pública el día 27 de julio de 2021.

- **Votación por el fondo**: fue votado por el fondo en la sesión ordinaria N° 17 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios celebrada el día 28 de julio de 2021.

II. RUTA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

En este apartado se presentará un análisis sobre la ruta de consolidación fiscal impulsada por el Poder Ejecutivo desde el 2018, con particular énfasis en las medidas tomadas en el 2020, muestra las acciones tomadas por el actual gobierno para marcar la ruta de consolidación fiscal y responsabilidad con las finanzas públicas al inicio de la gestión.

Al comienzo del presente periodo constitucional el panorama económico era complicado, los principales desafíos eran una deuda impostergable con la reforma

fiscal, un contexto externo poco favorable, un perfil de deuda que mostraba riesgos de iliquidez, tendencia creciente en las tasas de interés internacionales. Conscientes de tales obstáculos durante esta gestión se propuso trazar una ruta de consolidación con los siguientes pilares:

- Aplicación de directrices de gasto.
- Aprobación e implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
- Acceso a mercados internacionales.
- Reforma al Empleo Público.
- Rediseño Institucional.

Este esquema da inicio en el 2018, cuando se ejecutaron una serie de acciones contundentes de contención del gasto para enfrentar el problema fiscal de país; recortes a partidas de gasto no vitales, se redujeron los porcentajes que se pagan por dedicación exclusiva, se prohibió la creación de nuevos pluses salariales y las reasignaciones de puestos, se dio la limitación de reestructuraciones en instituciones del Gobierno Central, se redujo a la mitad el porcentaje de plazas vacantes (de 50% a 25%), se efectuaron embargos y acciones judiciales contra los evasores, se prohibió los nuevos alquileres, excepto en casos debidamente justificados, se inició el cobro de sumas pendientes a las pensiones de lujo de 325 jubilados del Régimen del Magisterio Nacional, bajaron todos los rubros de gastos (menos los intereses): transferencias corrientes, remuneraciones y otros.

Se logró una contención del gasto que superó el ahorro esperado (0,23% del PIB vs 0,14% del PIB), se obtuvieron ingresos por amnistía tributaria (0,2% del PIB), una exitosa colocación de deuda bajo la modalidad de Contratos de Colocación por $600 millones, pago anticipado de las Letras del Tesoro (₡498 mil millones), atención rigurosa del servicio de la deuda y una oportuna ejecución del acuerdo de pago con el Banco de Costa Rica, por la fusión con el Banco de Crédito Agrícola de Cartago.

Este conjunto de medidas permitió cerrar con una relación deuda/PIB inferior en 1,7

puntos porcentuales al estimado originalmente (53,7% del PIB vs 55,4% del PIB). El déficit fiscal de 2018 cerró en 6,0% del PIB, una reducción del 1,2%, respecto al proyectado de 7,2% del PIB. Estos resultados fiscales al cierre del 2018 reflejan el compromiso inequívoco del Gobierno con el saneamiento de las finanzas públicas.

Una de las medidas más importantes fue el impulso consensuado del proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el cual se logró aprobar en diciembre del 2018, creando así la Ley N° 9635, ley que nos permite un manejo más eficiente y sano de las finanzas.

Respecto al 2019, aunque el proyecto de Presupuesto mostró un incremento del 17,5%, al ajustar por servicio de la deuda este aumentó sólo 1%, y al controlar por pago de pensiones este cayó 0,8%. Las remuneraciones mostraron un crecimiento de sólo 0,7% (menos que la inflación estimada en 3%), lo que equivale a una caída en términos del PIB de 0,4 puntos porcentuales (p.p.) con respecto al presupuesto del 2018. En este mismo año, el crecimiento neto de plazas en el Gobierno Central fue de 744 plazas (inferior al rango indicado, entre 1% y 1,5%).

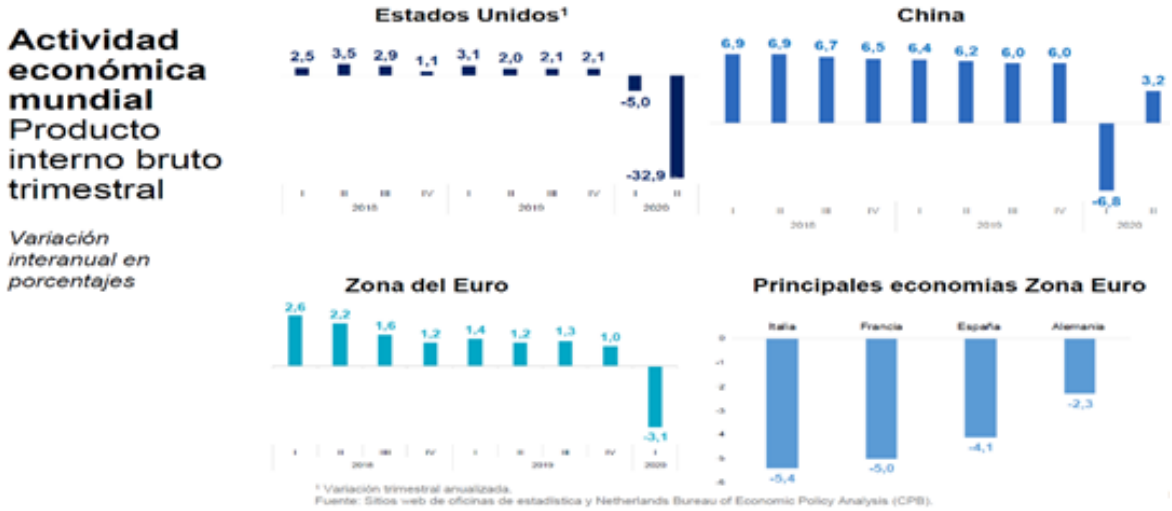
A inicios de 2020 se percibían los primeros frutos de la Ley N° 9635 con el déficit primario más bajo de la última década. Además, ha sido pilar fundamental en la lucha contra las consecuencias de la pandemia.

III. PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV-2

A finales del año 2019, en el mes de diciembre, se detectó en Wuhan, provincia de Hubei, China; un nuevo tipo de coronavirus, que genera el “COVID-19”, una enfermedad infecto-contagiosa de rápida propagación causada por el virus SARS-CoV-2, el cual, según afirmó más tarde “Reporteros sin Fronteras”, llegó inicialmente a afectar a más de 60 personas el día 20 de ese mes. Posteriormente, en marzo del 2020, la situación forzó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a declarar la pandemia de la enfermedad COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2.

Esta declaratoria, así como el efecto en cadena que ocasionó en el mundo entero, obligó a que se tomaran una serie de medidas inmediatas en el plano sanitario en la mayoría de los países (incluido Costa Rica), que tuvieron también severas afectaciones en lo económico y social.

Dichas afectaciones, se materializaron a través de distintas manifestaciones como la pérdida de empleo, reducción de ingresos, suspensión de contratos de trabajo y cierre de empresas y establecimientos comerciales, lo cual originó como consecuencia una recesión de la economía costarricense, tal y como sucedió en otras latitudes, según la Revisión del Programa Macroeconómico 2020 - 2021, realizada por el Banco Central de Costa Rica.

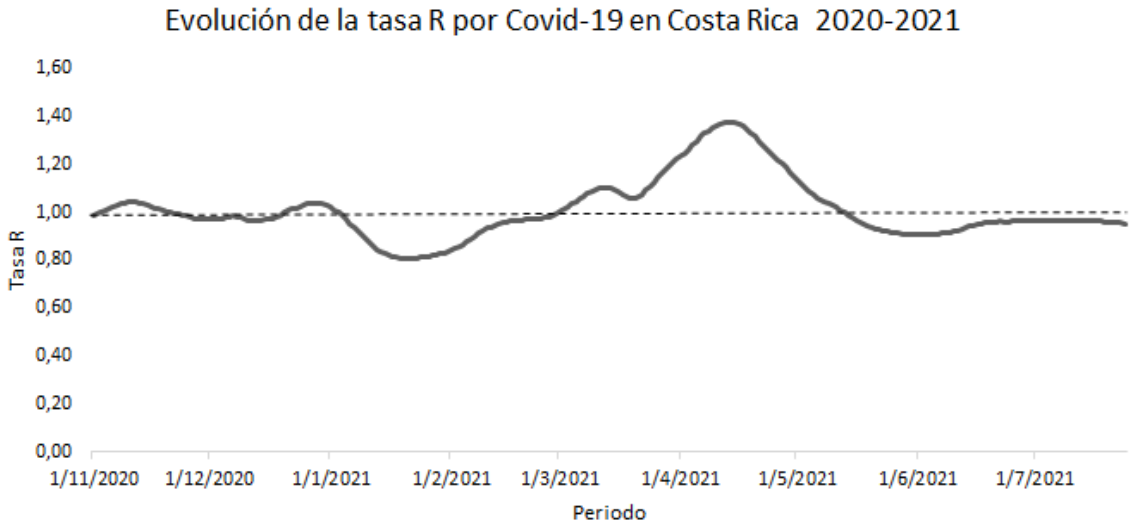


Como puede observarse en la imagen anterior, los principales socios comerciales de nuestro país, también enfrentaron serias dificultades en su actividad económica como consecuencia de la pandemia, lo cual ha representado un mayor desafío para Costa Rica, pues la demanda de bienes y servicios de fuente costarricense no fue tan alta en el año 2020 como ocurre en épocas de “bonanza” de nuestros socios comerciales y en este 2021 se encuentra apenas en proceso de recuperación.

Con datos recientes extraídos del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica se evidencia que la tasa de reproducción del COVID-19, exceptuando los meses de enero y mayo del 2021, tuvo un valor mayor o igual que

1, indicando una rápida reproducción del virus por lo que, ante esta situación y para evitar una posible crisis sanitaria, las autoridades del país han continuado implementado diferentes acciones en el marco de la activación de los protocolos de emergencia epidemiológica emitidos por la OMS, las cuales han sido puestos en práctica desde el mes de marzo del año pasado.

A continuación, se muestra el comportamiento de esta enfermedad en el territorio nacional.



Fuente: elaboración propia con datos del CCP

Mediante el decreto ejecutivo N°42227-MP-S se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio costarricense, el 16 de marzo de 2020, dada la situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, lo cual posteriormente se tradujo en el cierre de escuelas, colegios y sitios públicos por períodos prolongados, restricciones en la circulación vehicular, en el ingreso y salida del país, tanto para residentes como para no residentes (incluso el cierre de fronteras por algún tiempo).

Debido a este panorama de restricciones, se presentaron interrupciones en los procesos productivos del país propiciando un deterioro acelerado de la economía, en el caso de la balanza de pagos costarricense, se ha visto perjudicada por los choques en la actividad del sector turismo (por el cierre de fronteras), haciendo que

hoteles, restaurantes y comercios que dependen de del turismo no tuvieran ganancias, induciendo cierres, así como la paralización parcial (total en algunos casos) de esta actividad económica.

Según el INEC,[1] un 94% de las empresas percibieron afectaciones por la enfermedad COVID-19 donde la principal consecuencia en un 91% de las empresas fueron las reducciones de los ingresos y en el porcentaje restante fueron:

- Reducción de ventas - 90%
- Disminución de jornada laboral - 64%
- Disminución de planilla - 32%
- Cierre temporal - 28%
- Aumento de gastos operativos - 23%
- Implementación de teletrabajo - 15%

Además, el sector comercio fue el que presentó mayor afectación, sin embargo, en todos los sectores se observó que las tres principales consecuencias fueron: la reducción de los ingresos, las ventas y la jornada laboral.

En cuanto a nuestra economía, de acuerdo con el BCCR para el periodo 2020, la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un déficit de 2,4% del PIB, la cual estuvo determinada por: caída en el superávit de servicios (reducción de turismo) y disminución de déficit en la cuenta de bienes, donde se pueden destacar dos hechos, por un lado, hubo un aumento de las exportaciones totales de bienes y por otro lado, se dio una caída en la demanda de combustibles así como de sus precios.

El índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), evidencia ese gran golpe que sufrieron las diferentes industrias. En el caso de la variación interanual entre enero del 2020 y mayo del 2021, se observa que a inicios del 2020 el país poseía una variación positiva, lo cual indica que enero del 2020 respecto a enero del 2019 la actividad económica de las diferentes industrias creció, sin embargo, desde marzo del 2020 hasta febrero del 2021, se registraron tasas de variación interanual

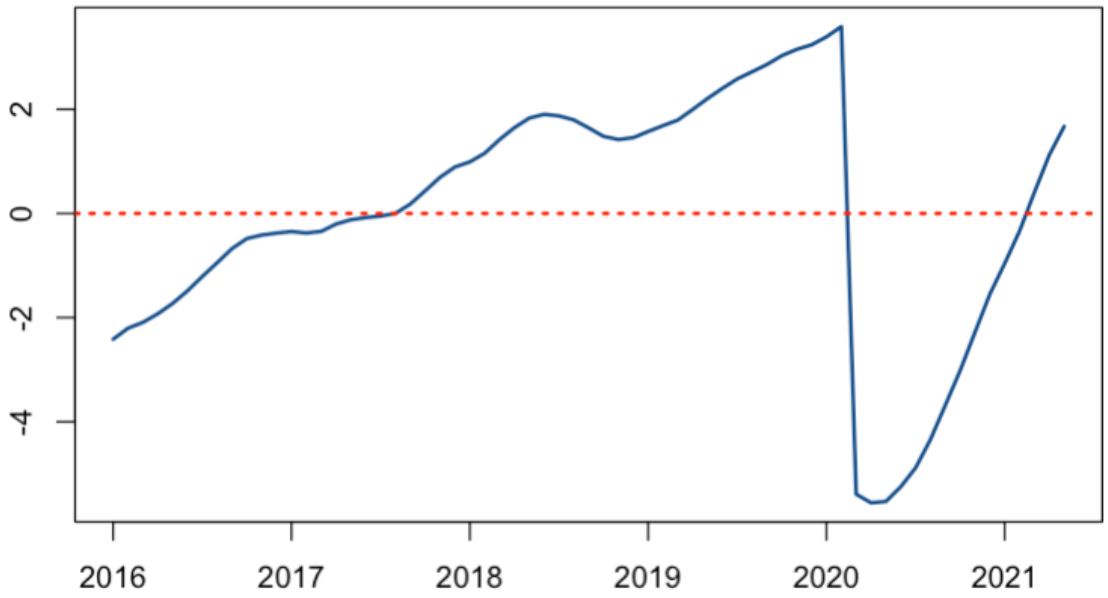
[1] https://www.inec.cr/noticia/94-de-las-empresas-impactadas-por-efectos-del-covid-19

negativas, es decir, que durante ese periodo la economía decreció, mientras que, el proceso de recuperación comienza a partir de marzo del 2021, lo cual, se encuentra relacionado con la aplicación de vacunas contra la COVID-19.

En lo que respecta al ciclo económico de la serie, un indicador que se utiliza para identificar la parte del ciclo económico en el que se encuentra la economía, se puede observar la fuerte caída que significó la pandemia, al punto de llevar el ciclo hasta 5,24 puntos porcentuales por debajo de su tendencia de largo plazo, sin embargo, también se ve una recuperación, que si bien no se ha efectuado con la misma velocidad de otras economías avanzadas, se puede considerar tiene forma de V.

Ciclo económico del Índice Mensual de Actividad Económica.

Porcentajes.

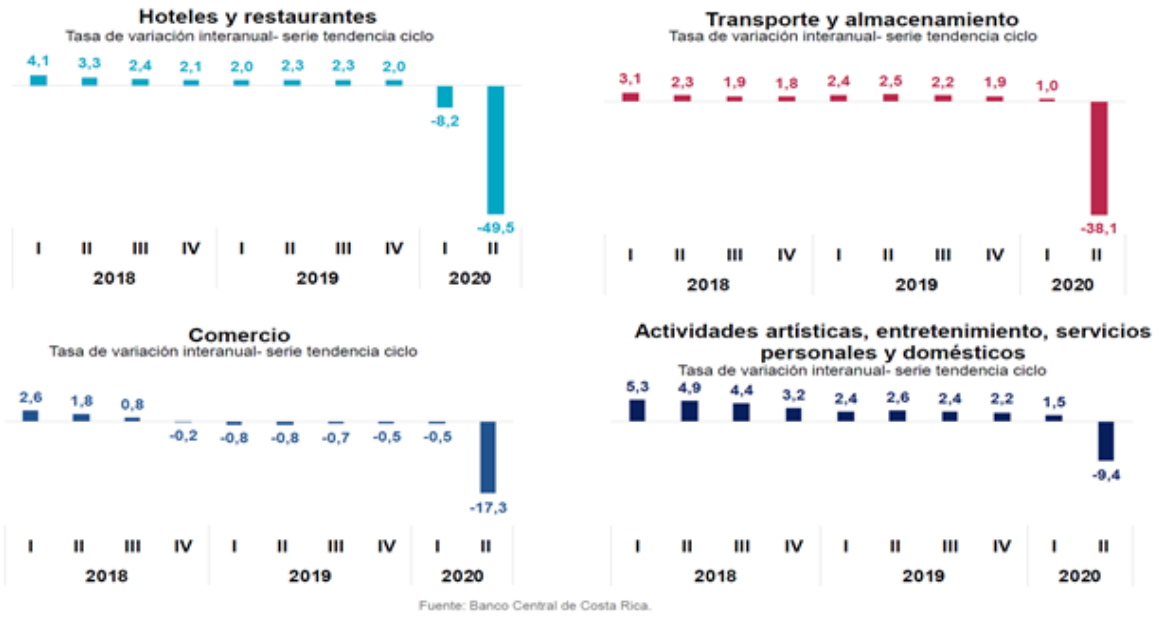


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

La incertidumbre sobre la severidad y duración de la pandemia afectó las decisiones de inversión de los emprendedores y la capacidad de los agentes económicos para hacer frente a sus obligaciones financieras, la menor inversión privada redujo las expectativas de crecimiento y la generación de empleos, disminuyendo también los ingresos de los hogares, todo lo cual afectó negativamente el bienestar de la

sociedad costarricense.

A nivel externo, al ser una economía pequeña y abierta, Costa Rica es altamente vulnerable a choques internacionales. Por el lado de las exportaciones, el cierre de fronteras y las medidas de distanciamiento social tuvieron un impacto significativo sobre el turismo extranjero y nacional, lo cual a su vez tuvo efectos sobre industrias como el transporte, hoteles y restaurantes.



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Esa contracción económica que se ha explicado, si bien ha afectado prácticamente a la totalidad del país, hay sectores productivos que han experimentado embates más severos, los cuales al día de hoy siguen teniendo una grave afectación, por la relación directa que tenía su actividad productiva con las medidas sanitarias que se adoptaron y las repercusiones que estas generan. Así, por ejemplo, la Revisión del Programa Macroeconómico 2020 - 2021, reflejó que hoteles y restaurantes presentaron una variación de -49,5%, transporte y almacenamiento -38,1%, comercio -17, 3%, y las actividades artísticas, entretenimiento, servicios personales y domésticos -9,4%, todos al segundo trimestre 2020.

Asimismo, la incertidumbre que generó esa nueva realidad económica afectó

directamente las expectativas de las personas empresarias y, por ende, sus decisiones para generar nuevas inversiones. Este comportamiento se vio reflejado en la desaceleración en las colocaciones de crédito al sector privado por lo que, para el cierre del 2020, el crédito al sector privado mostró un crecimiento interanual virtualmente nulo. Al 2020 este tipo de crédito tuvo un incremento de apenas 0,1% con respecto a lo observado en el año 2019, donde los préstamos en moneda nacional mostraron un aumento de 2,1%, mientras que los préstamos en moneda extranjera experimentaron un decrecimiento del -3,7%, para el mismo periodo de referencia.

Por otra parte, debido a las necesarias medidas anti-COVID-19, el empleo sufrió un impacto significativo. Para efectos comparativos, el desempleo se ubicó para el segundo y tercer trimestre del año 2019 en 11,9% y 11,4%, respectivamente, según la Encuesta Continua de Empleo del período correspondiente; sin embargo, para el año 2020 y con la presencia del virus SARS-CoV-2 en el país, el desempleo para el segundo y tercer trimestre llegó a ser del 24,0% y 22,0%, respectivamente, según el mismo instrumento de medición para los respectivos períodos. Esto significó un aumento de 12,1 pp. para el segundo trimestre de 2020 comparado con el segundo trimestre de 2019 y de 10,6 p.p. para el tercer trimestre de 2020 con respecto al mismo período del 2019.

Prácticamente se duplica la cantidad de personas desempleadas en un lapso de apenas unos meses. Los datos presentados por el INEC muestran que julio del 2020 fue el mes con los datos más difíciles para el país, cuando se contabilizó 557.126 personas en situación de desempleo, solo 1.723.012 personas ocupadas. Únicamente durante ese mes se contabilizaron 14.728 nuevos casos de COVID-19, mientras que desde el inicio de la pandemia y hasta el 30 de junio se registraron solamente 3.459 casos.

Esto va relacionado con la importante cantidad de solicitudes de suspensión temporal de contratos de trabajo y de reducción de jornadas laborales que se presentaron ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por las leyes

aprobadas por este congreso, con el propósito de impedir un mayor desempleo en el contexto de la recesión económica que ha generado la pandemia. Las cifras actualizadas al 05 de julio de este año que nos proporciona el MTSS, las podemos observar en los siguientes cuadros:

Corte al 5 de julio 2021

Solicitudes de Suspensión Temporal de Contratos

Por Provincia			Por Actividad Comercial			Aprobadas por actividad comercial		Rechazadas por actividad comercial	
Provincia	Empresas	Personas	Actividad	Empresas	Personas	Empresas	Personas	Empresas	Personas
San José	3.261	40.424	Comercio	3.877	43.997	3.519	41.701	337	2.514
Alajuela	1.006	13.988	Servicios	2.260	24.319	1.970	19.549	200	1.228
Guanacaste	529	8.444	Industria	324	4.353	285	3.969	35	157
Puntarenas	706	6.079	Transportes	341	4.503	303	4.208	31	358
Cartago	433	3.378	Agro	40	540	31	535	6	59
Heredia	770	8.341	Construcción	134	5.343	119	4.916	15	113
Limón	273	2.436	Extractiva	2	35	2	65		
Total	**6.978**	**83.090**	**Total**	**6.978**	**83.090**	**6.229**	**74.943**	**624**	**4.429**

46 patronos tienen requisitos pendientes de presentar.

Sector Turismo*

Suspensión de contratos		Reducción de Jornadas	
Empresas	Trabajadores	Empresas	Trabajadores
1.842	27.596	1.433	31.825

*Dato desagregado de los totales presentados en los cuadros generales.

Solicitudes de Reducción de Jornadas

Por Provincia			Por Actividad Comercial			Aprobadas		Rechazadas	
Provincia	Empresas	Personas	Actividad	Empresas	Personas	Empresas	Personas	Empresas	Personas
San José	4.548	86.195	Comercio	4.493	73.890	4.051	72.731	415	2.406
Alajuela	1.326	31.564	Servicios	3.004	52.019	2.727	40.583	265	1.856
Heredia	990	20.210	Agro	110	4.159	97	4.083	13	207
Cartago	564	9.239	Industria	692	25.739	622	27.008	69	1.397
Guanacaste	549	10.213	Transportes	369	8.407	333	8.198	30	470
Puntarenas	570	6.461	Construcción	164	2.672	144	2.685	16	96
Limón	291	3.051	Extractiva	6	47	4	13	1	25
Total	**8.838**	**166.933**	**Total**	**8.838**	**166.933**	**7.978**	**155.301**	**809**	**6.457**

Las resoluciones emitidas para ambas medidas (aprobaciones y rechazos) corresponden a 144.951 hombres y 96.191 mujeres.

Empresas con medidas vigentes

Suspensión de contratos	Reducción de jornadas
281	429

Solicitudes de prórroga*

Reanudaciones y Restituciones

Sector	Suspensión de Contrato		Reducción de Jornada	
	Empresas	Personas	Empresas	Personas
Comercio	836	5.772	497	5.738
Servicios	656	4.275	573	4.506
Agro	13	76	22	136
Industria	90	374	87	5.845
Transportes	65	229	42	471
Construcción	21	1.482	30	505
Extractiva	1	1	1	3
Total	**1.682**	**12.209**	**1.252**	**17.204**

Prórrogas

Suspensión de Contrato		Reducción de Jornada	
Empresas	Personas	Empresas	Personas
2.106	17.205	3.287	45.223
2.698	28.005	3.731	45.720
42	523	119	2.857
231	2.661	471	11.623
480	5.414	578	9.212
87	667	181	2.584
2	11	3	3
5.646	**54.486**	**8.370**	**117.222**

Modificaciones

Suspensión de Contrato		Reducción de Jornada	
Empresas	Personas	Empresas	Personas
194	1.683	429	5.243
235	1.159	417	4062
4	11	8	15
27	150	52	292
31	103	28	149
5	121	22	136
496	**3.227**	**956**	**9.897**

Fuente: Dirección Nacional de Inspección, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
* Esta información se actualizará semanalmente

Sin embargo, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), desde finales del año pasado y hasta enero del 2021, se ha venido presentando una recuperación paulatina del empleo. El número de personas ocupadas aumentó en 261.431 entre julio y diciembre del 2020.

En la Encuesta Continua de Empleo con corte en el segundo trimestre del 2021, la tasa de desempleo disminuyó a 18,1%, las personas en desempleo bajaron a 434

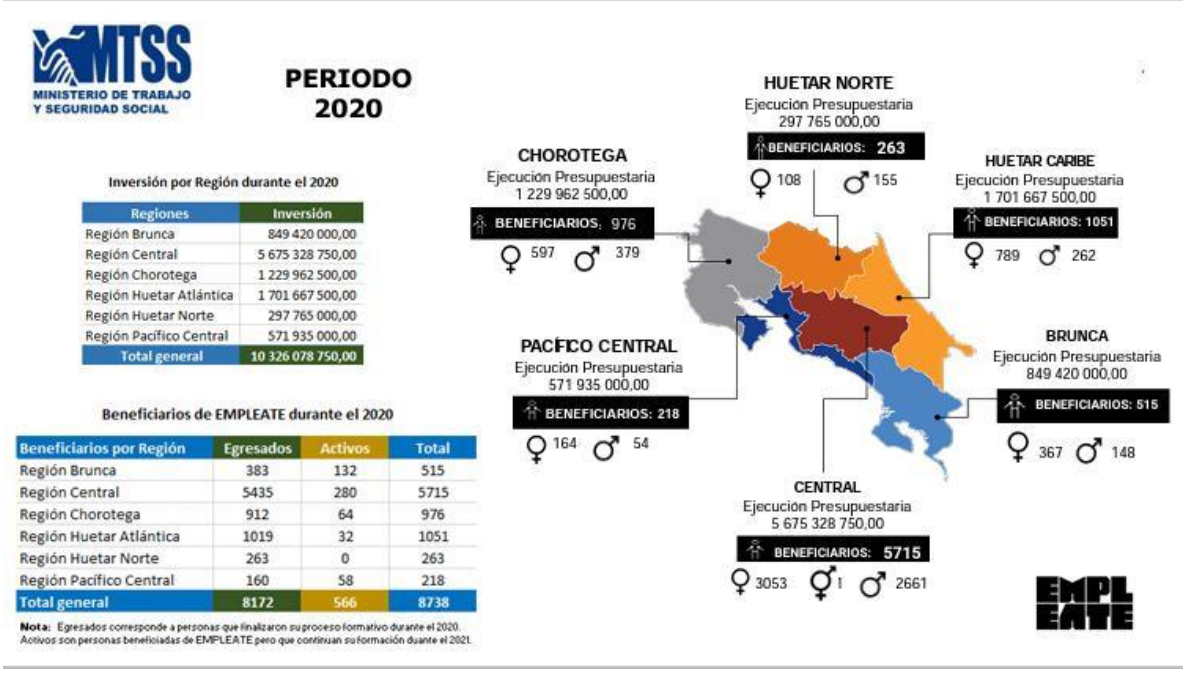
mil personas (aproximadamente 24 mil personas desocupadas menos que en el 1° trimestre del 2021) y las personas ocupadas aumentaron a 1,97 millones de personas (aproximadamente 224 mil personas más).

De igual forma, la tasa neta de participación laboral nacional fue 59,5%, que aumentó en 1,9 puntos porcentuales (p.p.) en relación al mismo período del año anterior. El porcentaje de personas de 15 años y más con subempleo a nivel nacional se estimó en 15,4%, que disminuyó en 5,1 p.p. en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Además, en el contexto de la pandemia, al menos un 19% de las empresas contaron con beneficios para enfrentar la emergencia sanitaria, que se desglosan de la siguiente manera:

- Readecuación de créditos financieros - 46%
- Alquiler de local y cargas sociales - 38% (posposición de pago, reducción del monto o no pago, entre otros)

Además, producto de las preocupantes estadísticas en el tema del desempleo, el Gobierno ha fortalecido el alcance de políticas públicas como el Programa “Empléate” del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que prepara para el empleo a corto y mediano plazo. Lo representa la siguiente imagen:



IV. PRESUPUESTO 2020

Como se mostró el 2020 estuvo marcado por una pandemia sin precedentes. A raíz de este fenómeno los gobiernos en el mundo vieron dos efectos inmediatos, una merma de sus ingresos y un aumento sustancial de los gastos, lo que llevó a incrementos históricos en los niveles de deuda en la economías, según el FMI[2] solamente durante el año 2020 la deuda del mundo creció cerca de 13% en términos de la producción global.

Es por esto que durante ese año se hace un esfuerzo todavía más grande, al que se venía haciendo, para manejar la difícil situación fiscal y en conjunto ahora, con la situación sanitaria demandante y el impacto de ésta en la economía.

Como consecuencia de este fenómeno, fue necesario realizar recortes de gastos extraordinarios, con el fin de contener en la medida de lo posible el déficit presupuestario a lo largo del año. Más adelante se exponen con detalle estas medidas.

[2]-https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/downloads/imf-annual-report-2020.pdf

Respecto a los ingresos

A partir del inicio de la pandemia, la introducción de las medidas para detener los contagios y la baja en las expectativas de crecimiento de la economía mundial, el Banco Central de Costa Rica en su informe de política monetaria y revisión del programa macroeconómico, disminuye en dos ocasiones a la baja la tasa de crecimiento esperada de la economía costarricense. La contracción económica provoca que las bases imponibles de los impuestos se reduzcan considerablemente, mucho más incluso que la propia economía, y por lo tanto se disminuyen las perspectivas de recaudación para el cierre del año.

Estas estimaciones llevaron a una recalificación de ingresos del Presupuesto Nacional certificada por la Contraloría General de la República con una rebaja neta de los ingresos corrientes entre el presupuesto inicial y el final de 1.147.379 millones de colones. Al concluir el ejercicio económico, los ingresos totales devengados del gobierno disminuyeron un 10,94%, más de ₡586 mil millones (1,7% del PIB), una caída no vista desde la crisis económica de 1982. La siguiente tabla resume los principales ingresos del Gobierno Central y sus variaciones respecto al 2019.

Comparativo de los principales ingresos internos del Gobierno Central.

Millones de colones

CONCEPTO	2019	2020	Variación 20/19
INGRESOS TOTALES:	₡ 5.362.976,65	₡ 4.776.316,4	-10,94%
I-Ingresos Corrientes:	₡ 5.262.600,98	₡ 4.694.707,9	-10,79%
I-1 Ingresos Tributarios :	₡ 4.889.569,72	₡ 4.341.328,5	-11,21%
I-2 Contribuciones Sociales	₡ 77.472,37	₡ 79.428,36	2,52%
I-3 Ingresos no Tributarios	₡ 80.220,15	₡ 50.672,42	-36,83%
I-4 Transferencias	₡ 215.338,75	₡ 223.278,63	3,69%
II- Ingresos de Capital:	₡ 100.375,68	₡ 81.608,47	-18,70%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

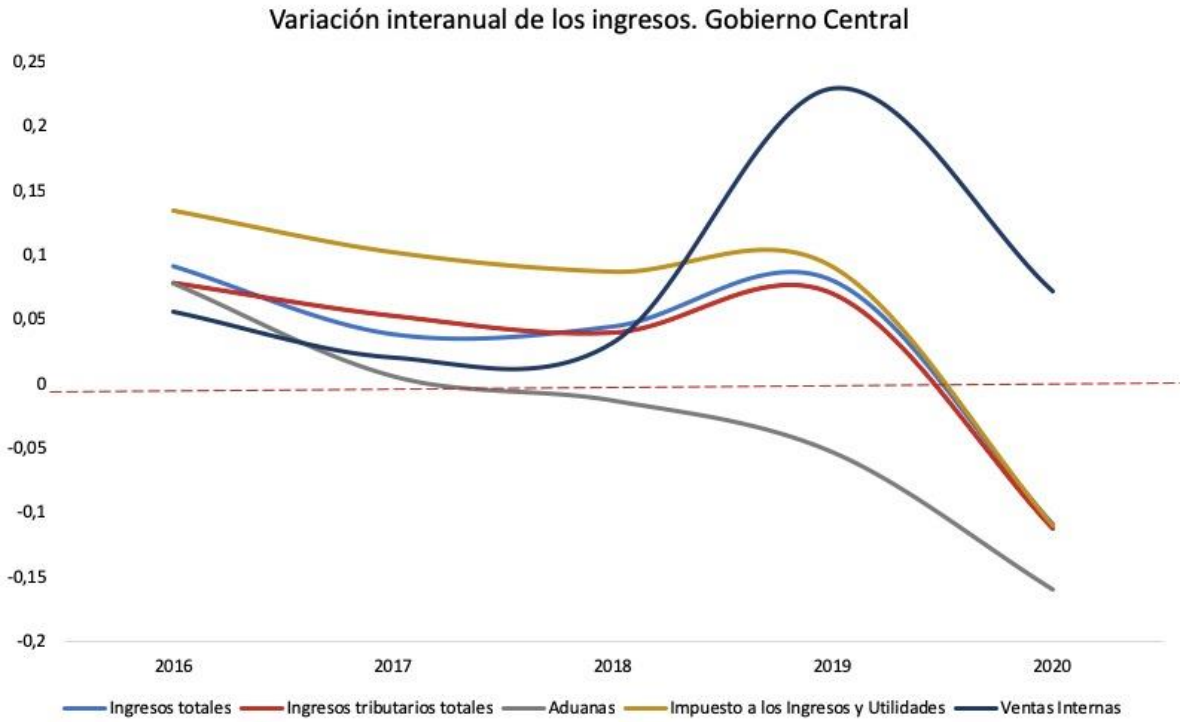
De esta fuerte disminución del 10,94%, los ingresos corrientes son los que explican mayoritariamente la caída, de estos, los ingresos tributarios representan un 92,5% y por lo tanto comprenden la variación presentada, donde:

- El monto recaudado del impuesto a los ingresos y utilidades disminuyó en ₡203.617,5 millones (-11,0%)
- El monto recaudado del Impuesto al Valor Agregado disminuyó en ₡11.291,1

millones del 0,7%.

- El monto recaudado por el Impuesto Único a los Combustible disminuyó en ₡115.633,1 millones, equivalente a un 20,9%

Asimismo, esta afectación se puede apreciar por medio del siguiente gráfico.



Para el final del periodo se totalizó una recaudación efectiva de ₡4.694.708,0 millones, superior a las estimaciones realizadas, gracias a un mayor dinamismo de lo esperado de la economía costarricense en el cuarto trimestre del año y a una veloz recuperación de la economía mundial, aunque aún con ello, esta cifra es inferior en ₡567.893,0 millones a los ingresos corrientes recaudados en el 2019, lo que muestra la estrepitosa afectación.

Ante ello, el ente contralor señala que *"la afectación en ingresos fue la más grande reportada en las últimas décadas, en un contexto de incertidumbre que no tiene comparación en la historia reciente y que ha dejado algunas experiencias útiles y desafíos para la gestión y presupuestación de los ingresos".*

Atinadamente la Contraloría General de la República resalta dos hechos relevantes a luz del presente informe. La incertidumbre que cierne los procesos de estimación y presupuestación en un evento sin precedentes, donde claramente la volatilidad de las principales variables económicas aumenta y por lo tanto la confianza de las

estimaciones disminuye, y donde la aprobación de leyes para la flexibilización del pago de impuestos como la Ley No. 9830 “Ley de Alivio Fiscal por COVID-19” y otras medidas incrementan esta incertidumbre. También se resalta que este proceso representa un antecedente que nutre de experiencia para los futuros ejercicios presupuestarios.

Financiamiento.

El impacto de la recesión económica activó un plan de financiamiento para mitigar los efectos del COVID-19 sobre la población más vulnerable y que además permitiera cerrar la brecha de ingresos y gastos establecida en el Presupuesto Nacional, para el cual se solicitó la colaboración de organismos multilaterales.

Para el ejercicio económico 2020 se presupuestaron inicialmente ₡5.044.813,2 millones como fuentes de financiamiento, sin embargo, dadas las modificaciones hechas como consecuencia del impacto de la pandemia, el presupuesto final ascendió a ₡5.992.022,8 millones, lo que implicó un aumento presupuestario de ₡947.209,6 millones. Se aclara que estos recursos no incorporan el financiamiento que corresponde a destinos de proyectos y programas específicos.

A pesar del aumento presupuestario autorizado, el ingreso devengado correspondió a ₡4.547.894,5 millones. De estos, ₡3.121.566,4 millones fueron financiamiento interno, ₡824.617,5 millones recursos provenientes de préstamos con organismos multilaterales y ₡601.710,6 millones que son resultantes en su mayoría de la autorización de la colocación de títulos valores de deuda externa del año 2019.

La siguiente tabla muestra los créditos de apoyo presupuestario obtenidos durante el ejercicio económico 2020.

Crédito	Monto
Crédito BID N° 4819/OC-CR Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal Ley N° 9754.	₡57.200,7
Plan de Descarbonización de Costa Rica aprobado mediante Ley Nº 9846	₡131.612,9
Crédito CAF Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No. 9833	₡290.708,0
AFD, Contrato de Préstamo N.° CCR 1011 01F, Programa de Apoyo Presupuestario para el Fortalecimiento de las Políticas de Implementación del Plan de Descarbonización de Costa Rica, Ley Nº 9846	₡85.728,9
FMI Crédito Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR)	₡259.367,1

La aprobación de estos créditos constituye la estrategia de los canjes de deuda cara y de corto plazo, por deuda barata y a mayor plazo. Los préstamos tienen mejores condiciones, que le permiten al país ahorrar significativas cantidades de dinero en el pago de intereses y realizar una mejor gestión de la liquidez.

Es importante resaltar que estos recursos no significan más endeudamiento, sino una sustitución del mercado doméstico como proveedor del financiamiento del Estado, es por esta razón que el monto colocado en títulos valores de la deuda interna se redujo en el 2020 en ₡954.277,9 millones (23,4%) respecto del monto utilizado en el 2019. Esto resulta fundamental en un momento de recesión económica, ya que aumenta la liquidez del sistema financiero para reactivar el crédito al sector privado y disminuye las tasas de interés.

En lo que respecta al impacto de los créditos externos aprobados por la Asamblea

Legislativa, según las estimaciones del Ministerio de Hacienda se indica que:

> *"Las estimaciones realizadas, a partir de las condiciones de esos créditos, comparadas con una tasa de referencia a diciembre de 2020 en el mercado doméstico, para las emisiones en dólares, muestran que el Gobierno ahorró un estimado de* ***US$78.7 millones anuales en intereses****. Lo anterior, hasta el año en que estos comiencen a amortizarse, momento en el que el ahorro comenzará a reducirse. Es relevante aclarar que el ahorro se estima con base en una conversión de los créditos a tasa fija a través de un swap sintético de tasas, esto para evitar la comparación de una tasa variable con base al libor y una tasa fija de un bono tradicional".*

También se ha utilizado la estrategia de los canjes, un instrumento de gestión de deuda para sustituir una deuda por otra. Esto permite la disminución de las necesidades brutas de financiamiento para años futuros, ya que se requerirán menos recursos de amortización para los presupuestos siguientes al extender el vencimiento de los títulos que se canjean.

El siguiente gráfico refleja el volumen de los vencimientos del 2020 al 2022 que se gestionaron en el 2020 y cuyos vencimientos fueron trasladados a años posteriores al 2023:

Resumen de canjes durante el 2020
Distribución de Operaciones de Gestión de Pasivos



Fuente: Tesorería Nacional

Estos efectos han sido interpretados satisfactoriamente por el mercado doméstico, donde la gestión estratégica se traduce en una mayor confianza en el gobierno. Lo anterior se puede observar a partir de la siguiente tabla:

Tasas de interés de colocaciones en el mercado doméstico

Plazo	5 años	10 años
Julio, 2020		9.25%
Agosto, 2020		9.25%
Setiembre, 2020	8.00%	9.22%
Octubre, 2020		9.34%
Noviembre, 2020	8.00%	9.37%
Diciembre, 2020	8.00%	9.38%
Enero, 2021	7.70%	9.19%
Febrero, 2021	7.30%	9.09%
Marzo, 2021	6.91%	8.99%
Abril, 2021	6.25%	
Mayo, 2021	6.15%	7.89%
Junio, 2021[1]	5.94%	7.76%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

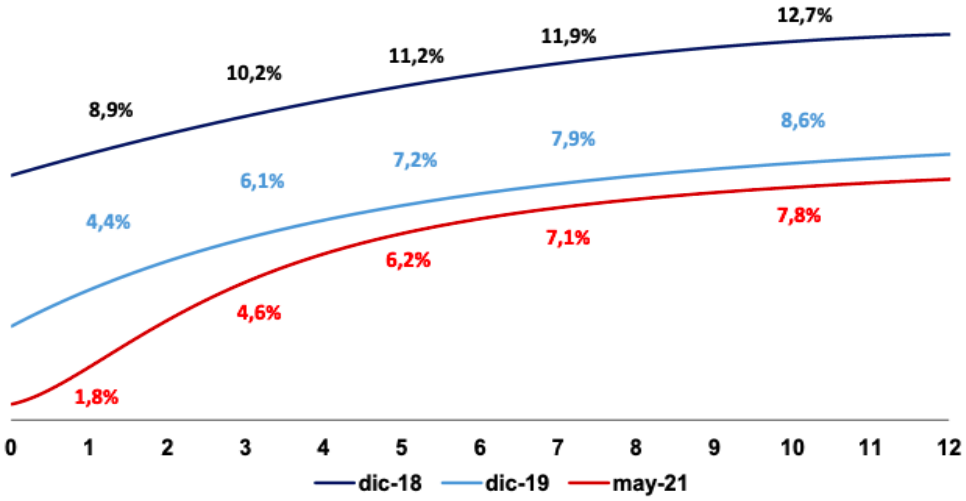
Entre septiembre del 2020 y junio del año 2021, se ha logrado una disminución de hasta 206 puntos base en las colocaciones de títulos valores a 5 años, mismo comportamiento a 10 años plazo cuyas tasas de interés han disminuido hasta llegar

a 7,76% en junio del presente año.

Este comportamiento también se puede observar en la curva de rendimiento soberana, un indicador de mercado fundamental para los inversionistas y que debe visualizarse desde un panorama amplio, con unas expectativas de inflación que han estado relativamente ancladas por debajo del rango meta, finanzas que muestran una sostenibilidad de la deuda de mediano plazo, una mejor gestión de la liquidez y un acuerdo técnico con el FMI, por lo que se interpreta esta disminución como un riesgo de impago de la deuda significativamente menor.

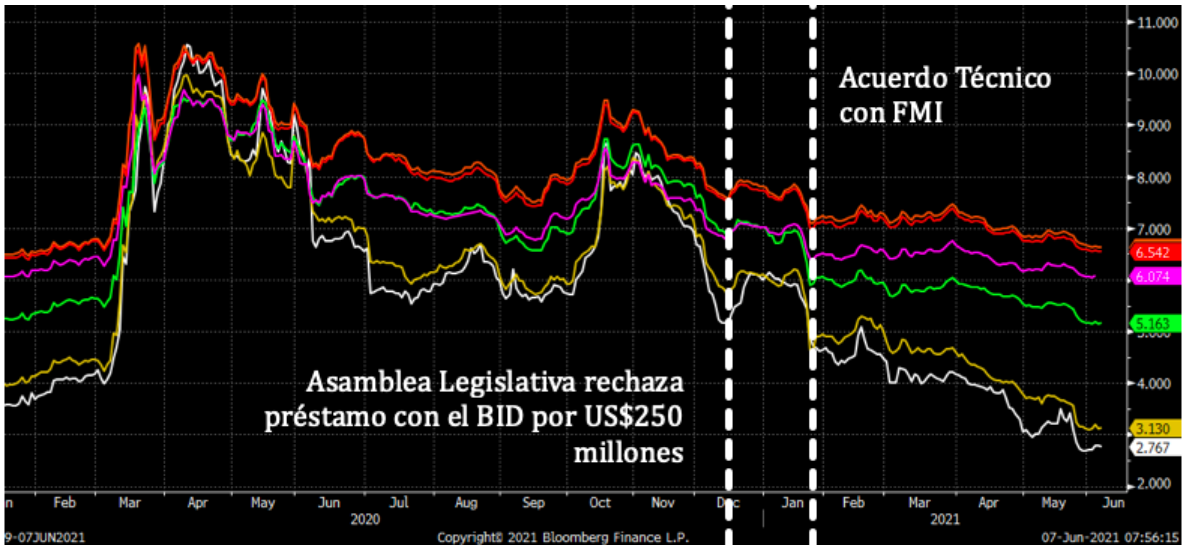
Curva Soberana colones

Diciembre 2018, diciembre 2019 y mayo 2021



Fuente: Dirección de Crédito Público

Los bonos soberanos de Costa Rica en el mercado externo, también han tenido una tendencia a la baja como lo muestra el siguiente gráfico, donde al inicio de la pandemia se refleja el fuerte shock que generó un aumento de las primas por riesgo, sin embargo, este fue transitorio y el mercado retornó a sus valores pre pandemia. Se resaltan otros eventos como la no aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del préstamo con el BID que significó un punto de inflexión en la tendencia bajista de las series y el acuerdo técnico con el FMI, que por el contrario ha dado una señal de credibilidad y responsabilidad fiscal.



Respecto a los Egresos

Es evidente que la recesión económica no llega a Costa Rica en el mejor momento, esta realidad significó un reto todavía mayor para las autoridades costarricenses, puesto que el limitado espacio fiscal incluyó una restricción para actuar de manera anticíclica, no obstante se llevaron a cabo esfuerzos importantes para dedicar recursos a la atención sanitaria, proteger la salud y atenuar el impacto sobre la actividad económica, esto muy a pesar de la caída dramática de los ingresos del gobierno. Es importante tener en cuenta en este análisis la rigidez del gasto, donde 97% se destina a transferencias, remuneraciones y servicio de la deuda, una realidad que impide poder realizar cambios y reasignaciones debido a la propia estructura institucional del Estado costarricense.

Para el ejercicio económico 2020, el gasto total autorizado inicialmente ascendió a ₡10.509.606,8 millones, sin embargo, dadas las modificaciones aplicadas durante ese año, el presupuesto final autorizado alcanzó los ₡10.382.815,1 millones, el cual refleja una reducción neta de ₡126.791,7 millones (-1,2%) respecto al inicial. Asimismo, el egreso devengado totalizó ₡9.313.032,0 millones, por lo que el porcentaje de ejecución fue del 89,7%, de ese monto un 53,2% correspondió al título Servicio de la Deuda Pública. Vale la pena resaltar que este devengo fue inferior en ₡478.200,7 millones respecto al del 2019, muy a pesar del aumento de gastos por

la atención de la pandemia como se verá más adelante.

Sobre esto la Contraloría General de la República, en su Memoria Anual 2020 indica que: "…*el ejercicio económico 2020 representó un cambio en la tendencia de crecimiento del gasto del Gobierno Central de la última década, dado que para este año se presentó por primera vez un decrecimiento con respecto al gasto devengado en el año anterior*…".

Así, lo resumen el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa, en el Informe sobre la liquidación del presupuesto 2020:

> *"En el 2020 el presupuesto inicial mostró una reducción del 3,96% respecto al 2019, lo cual se explica por la entrada en vigencia de la regla fiscal y de recortes en gastos aplicados durante el trámite legislativo del proyecto de ley de presupuesto. El gasto ejecutado (devengo) disminuyó en ₡478.200,7 millones (4,88%) respecto de 2019".*

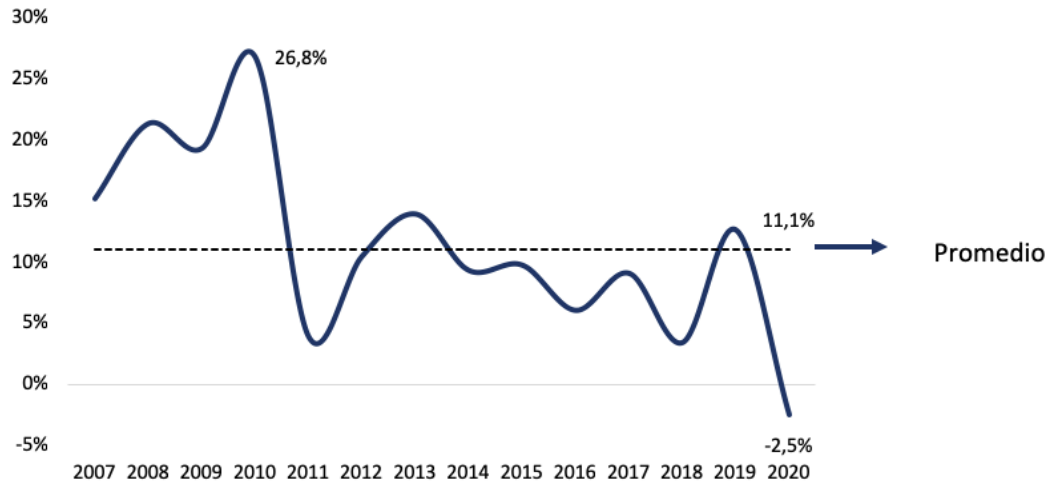
A lo largo del año los presupuestos extraordinarios buscaron dicho fin. En el segundo presupuesto extraordinario, se presenta un recorte por ₡328.366,5 millones. Este ajuste se asoció a una rebaja neta (₡275.505,5 millones) y a los gastos asociados a ingresos tributarios (₡52.861,0 millones). Además en el cuarto presupuesto extraordinario, se incorpora un listado de puestos que se deben eliminar de la Ley N° 9791, dado que fueron rebajados en cumplimiento del numeral 12 del artículo 7 de la ley de presupuesto vigente en ese momento. Se eliminan 1.968 códigos, en forma permanente, del Presupuesto de la República.

Asimismo, por primera vez en Costa Rica desde 1988, el gasto total y el gasto total sin intereses decrecieron, pese a los gastos adicionales por ₡294.172 millones que generó la pandemia. El gasto total se redujo en ₡198.157 millones (0,6% del PIB). Por su parte, el gasto total sin intereses disminuyó 5,7% con respecto al 2019 (10,3%), es decir, ₡362.212 millones (1,0% del PIB) menos.

Estos resultados muestran los esfuerzos para la contención del gasto como lo visualiza el siguiente gráfico.

Variación interanual del gasto total. Gobierno Central

Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Este esfuerzo se ha llevado a cabo en todas las partidas del Presupuesto de la República, por ejemplo en remuneraciones, donde se contabiliza el pago de los sueldos, salarios y demás costes asociados a la planilla como cargas sociales y pluses. Históricamente esta partida ha tenido una alta importancia relativa dentro de los egresos, superando el 25% del gasto total y donde se ha presentado un incremento alto que introduce una inercia hacia una tendencia creciente del gasto.

Para este año la variación interanual real de las remuneraciones fue negativa, esto refleja la efectividad de las distintas medidas de contención adoptadas en los últimos dos años, especialmente de la Ley N° 9635.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

El crecimiento en la cantidad de plazas autorizadas (367) fue de 0,3% con respecto a 2019, las mismas corresponden al Ministerio de Educación Pública. Gracias a la Ley N° 9635 se derogan una serie de destinos específicos, lo que permite dar una mayor gobernanza al gasto del Gobierno Central.

Por otro lado, uno de los gastos que más disminuyó fue el gasto de capital, no obstante, como se expuso, esta caída se explica principalmente por una disminución del 21% en la recaudación del impuesto único a los combustibles y que consecuentemente afectó las transferencias de capital a CONAVI y las municipalidades del país.

En el caso del gasto en intereses se sigue mostrando una tendencia creciente, incluso a pesar de la disminución de las tasas de interés y los canjes de deuda interna por deuda externa y de los ahorros en el pago de intereses mostrados. Este rubro tuvo un egreso en el 2020 de ₡1.681.308,42 millones, aumento del 10,8% respecto al 2019. Esto se explica por una tasa de crecimiento del saldo de la deuda más alto que la disminución de las tasas de interés y el alto precio con el que se negoció el financiamiento interno en años anteriores.

Este alto devengo debe interpretarse en un sentido de responsabilidad y muestra lo imperativo para el país del acuerdo con el FMI, de seguir mostrando confianza, que los beneficios de estas políticas irán surtiendo efecto en el tiempo.

Gastos extraordinarios para la atención de la pandemia

Los bonos proteger

El programa de bonos Proteger empezó a funcionar en abril del 2020 con el fin de dar un aporte económico a las personas más afectadas por la pandemia del COVID-19. El bono Proteger consistía en tres depósitos mensuales de ₡125.000 o ₡62.500, dependiendo de la afectación económica de la persona beneficiaria.

En total, se recibieron 1.037.386 solicitudes de bono. A enero de 2021 se había otorgado el bono a 724.330 personas, las cuales en su mayoría ya habían recibido su tercer y último pago. Hubo más de 145 mil denegatorias de las solicitudes por varias razones, relacionadas al incumplimiento de los requisitos. El monto total pagado corresponde a 255.569 millones de colones[3].

El economista Pablo Sauma mencionó que el impacto del Bono Proteger quedó incluido en el rubro de "subsidios estatales y becas" de la ENAHO 2020 y dijo que "*es claro que jugó un importante papel en la mitigación del impacto de la crisis".* Además el ingreso que recibieron los hogares por este rubro aumentó 153%, respecto al 2019.[4]

Para enumerar otros elementos que resaltan la importancia que tuvo el Bono Proteger en la contención de los efectos de la pandemia, debe destacarse que es una política que se focalizó en la población más vulnerable, como puede constatarse en las siguientes estadísticas:

[3] http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/noveno_informe_proteger.pdf
[4] https://semanariouniversidad.com/pais/bono-proteger-evito-un-aumento-de-al-menos-4-puntos-porcentuales-en-la-pobreza/

- 256,9 mil millones fueron asignados a familias.
- el 59% de los recursos se asignaron a personas con cero ingresos.
- 85% de las personas beneficiarias tenían ingresos mensuales menores a los 100 mil colones.
- 72,4% de los bonos fueron otorgados a personas con secundaria incompleta o menos (524.453 personas).
- 43,23% de las personas beneficiarias se encuentran en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad.
- Ejecución del programa alcanzó un 99,5% de los recursos que se le asignaron.
- Según el INEC y los datos proporcionados en la ENAHO 2020, el impacto de los bonos y otras ayudas económicas ha sido positivo para sostener el consumo de los hogares y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, conteniendo el aumento de los índices de pobreza entre 4 y 6 puntos porcentuales.

Disminución de la base mínima contributiva.

En marzo de 2020 la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, aprobó reducir en un 75% la Base Mínima Contributiva, como parte de las acciones para apoyar la economía en medio de la pandemia.

Esta reducción tuvo un impacto directo para personas trabajadoras y patronos considerando que muchas personas trabajadoras vieron su salario reducido por efectos de las acciones legales que los patronos han tomado para enfrentar la disminución de ingresos, entre ellos, la suspensión temporal de contratos y la reducción de jornadas de trabajo, ante las leyes aprobadas que los habilitaban.

Por esta razón se ejecutó un gasto de ₡42.834 millones a la CCSS para mitigar la rebaja en la base mínima contributiva.

Moratoria en el pago del Impuesto al Valor Agregado.

La ley de Alivio Fiscal ante el COVID-19 fue una de las medidas que se tomaron con el fin de mitigar el impacto de la pandemia. El objetivo era ayudar a las empresas para ayudarles a tener una mayor liquidez, al no tener que pagar ciertos tipos de impuestos durante varios meses, lo cual les permitió usar esos recursos para pagar salarios, cargas sociales o préstamos, en lugar de despedir trabajadores.

Esta moratoria se dio con la condición de pagar los impuestos sujeto de la moratoria antes del 31 de diciembre de 2020 o antes de la fecha del acuerdo de pago con la Administración Tributaria. Aplicó para 4 tipos específicos de impuestos: IVA, pagos parciales al impuesto sobre utilidades, impuesto selectivo de consumo y aranceles a la importación de mercancías. Además de una exoneración de IVA a arrendamientos comerciales.

La compra de vacunas

Es claro que para resguardar la salud y vida de la población, además para superar la recesión económica que ha dejado esta pandemia y generar un alto grado de reactivación de la economía, la vacunación es indispensable. Es por esto que se ha hecho un gran esfuerzo en la compra de vacunas para el país.

Producto de la declaratoria de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, el proceso normal de compra de vacunas no se ha aplicado en esta ocasión; pues el ente encargado usualmente es la Caja Costarricense de Seguro Social y bajo la normativa de la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento; sin embargo, producto de la emergencia sanitaria, la mencionada ley contempla en su artículo 2, inciso b) las exclusiones a los procedimientos concursales, concordado con el artículo 135 de su reglamento que regula la decisión de contratar directamente y el artículo 137 que establece como causal de exclusión del procedimiento concursal los acuerdos celebrados con sujetos de Derecho Internacional Público.

De igual forma, la Ley Nacional de Vacunación, Ley Nº 8111 prevé en el artículo 15, inciso d) la posibilidad de que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), en caso de un evento de calamidad pública o emergencia nacional, pueda realizar la compra a través de los mecanismos del régimen de excepción, y con recursos del Fondo Nacional de Emergencias, como se hizo con las primeras dosis por un monto de ₡7.200 millones de colones, que posteriormente fueron repuestos con recursos incluidos en el 1° Presupuesto Extraordinario 2021.

El Gobierno de la República estableció diversas negociaciones para obtener vacunas para su población, que al 12 de enero significaban un total de 7.411.275 dosis para 3.705.638 personas, lo que representaba un costo total de $77.427.904 millones de dólares.

Costos estimados al 12/01/2021

	% de población total a vacunar	Población total a vacunar	Total de dosis	Costo total
COVAX	20%	1 018 800	2 037 600	$21 496 680
AstraZeneca	11%	546 000	1 092 000	$5 460 000
Pfizer	29%	1 500 038	3 000 075	$36 000 900
Previsión para adquirir dosis adicionales	12%	640 800	1 281 600	$13 520 880
Compra de insumos				$949 444
Total	**72%**	**3 705 638**	**7 411 275**	**$77 427 904**

Como se verifica en la imagen, estas cifras se distribuyen entre el mecanismo COVAX y los dos principales distribuidores. Se informó en enero que el Contrato de manufactura y suplido de 3.000.075 millones de dosis de la vacuna contra COVID-19 de Pfizer/BioNTech asciende a un monto fijo y total de US$36.000.000 (treinta y seis millones de dólares), lo cual incluye el transporte hasta los centros de almacenamiento en Costa Rica y excluye cualquier impuesto aplicable.

Por otra parte, de la casa farmacéutica Astra Zeneca, se negociaron 1.092.000 dosis por un monto de $5.460.000 (cinco millones cuatrocientos sesenta mil dólares). A través del mecanismo COVAX se adquirirían 2.037.600 dosis por un monto total de $21.496.680 (veintiún millones cuatrocientos noventa y seis mil seiscientos ochenta dólares).

El proceso de vacunación se ha acelerado considerablemente, con datos actualizados al 09 de agosto de 2021, se han aplicado 3.643.509 dosis, de las cuales 2.780.658 son personas que ya recibieron su primera dosis (53,9% del país) y 852.851 son personas que tienen ya su esquema completo.

Por rangos de edad tenemos que de 12 a 19 años se han vacunado 232.817 personas, de 20 a 39 años 1.051.834 personas, de 40 a 57 años 895.049 personas y los mayores de 58 años un total de 1.463.809 personas.

Aplicación de la regla fiscal.

El capítulo II de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, introduce la regla fiscal, esta tiene un diseño cuya variable de control es el gasto, mismo que tiene un doble condicionamiento con el crecimiento promedio del PIB nominal y el nivel de la deuda al PIB.

El 2020 fue el primer año de aplicación de la regla, por esta razón se hacía realmente importante el cumplimiento estricto de la misma, ya que como es conocido el desafío de una regla fiscal no es su aprobación sino su cumpliento. Para que este tipo de política funcione, debe ejercerse apegada a la ley desde un inicio, ya que de lo contrario se podría ver minada su credibilidad y por lo tanto reducida su efectividad en el tiempo.

Este año, según la Ley N° 9635 el crecimiento del gasto corriente no podía sobrepasar el 75% del promedio del crecimiento económico nominal para los últimos

cuatro años anteriores a la formulación del presupuesto. Este techo fue fijado en 4,67. El Gobierno Central cumplió con la regla fiscal, pues presentó una disminución del 2,35% en su gasto corriente ejecutado con respecto a 2019. Pertinente resaltar que una ejecución menor al límite establecido restringe aún más el crecimiento del gasto en el tiempo, pues si bien el porcentaje de crecimiento se define con base PIB, el efecto base del gasto es más estricto en los futuros ejercicios presupuestarios.

Por otra parte, 154 instituciones del sector público cumplieron con la regla fiscal, es decir, la variación interanual de su gasto corriente ejecutado fue menor al límite permitido por la regla, 12 instituciones la incumplieron y para otras 29 instituciones la Contraloría General de la República se abstuvo de emitir opinión (existe una limitación relativa a la no presentación por parte de las instituciones, de la totalidad de la información requerida para determinar su cumplimiento, lo cual no las exonera de eventuales sanciones).

Asimismo, se debe resaltar como lo señala la Contraloría General de la República que en el caso de las transferencias a las Municipalidades en el 2020 no se cumplió con la regla fiscal porque estas crecieron un 24,83%, superior al 4,67% máximo establecido.

Resultados fiscales

Como se ha expuesto a lo largo del presente documento, el presupuesto estuvo rodeado de incertidumbre y cambios debido a la pandemia, con una fuerte caída de ingresos y un aumento de los gastos para la atención de la pandemia. Esta situación la resume la Contraloría General de la República, en su presentación ante la Comisión el día 30 de julio, en la siguiente imagen:



Con base en las cifras de ingresos y gastos, para el año 2020 se obtuvo un déficit fiscal del 8,1% del PIB, con un resultado primario de -3,4% del PIB. Relevante indicar, que las estimaciones iniciales, calculaban resultados del 5,9% y 1,3% respectivamente, sin embargo, como consecuencia de la pandemia, en el mes de junio se revisaron la cifras, aumentando a 9,2% y 4%, es decir, que los resultados obtenidos fueron significativamente mejor a los previstos.

En este contexto, y consecuente con el resultado financiero del Gobierno Central, el saldo de la deuda del Gobierno Central de forma ampliada con los Órganos Desconcentrados (ODs) es de 67,9% con relación al PIB, donde los ODs representan el 0,38% del PIB.

V. RESULTADOS AL PRIMER SEMESTRE DEL 2021

Los resultados fiscales al primer semestre del 2021 son positivos. Este año las cifras fiscales acumuladas al mes de junio muestran un superávit primario del 0,45% del PIB, mejorando en aproximadamente dos puntos porcentuales en comparación con el déficit del 1,45% para el mismo periodo del año pasado.

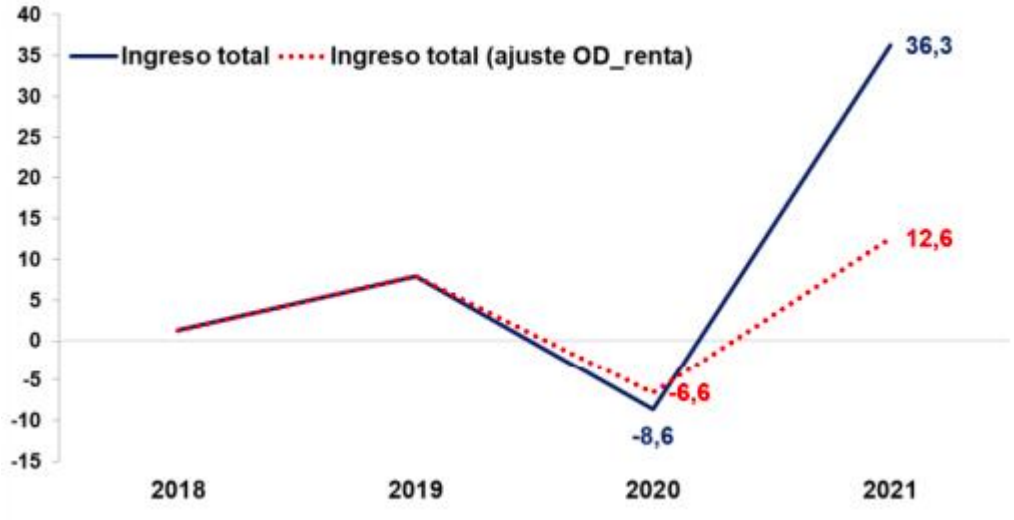
Por su parte, el déficit financiero acumulado a junio cerró en ₡744.866 millones (1,97% del PIB), para una mejora de ₡620.844 millones si se compara con el del 2020.

Es importante señalar que estas cifras y comparaciones pueden estar estadísticamente sesgadas por la entrada en vigencia de la legislación aprobada recientemente, específicamente la incorporación de los Órganos Desconcentrados a las cifras consolidadas del Gobierno Central y la extensión a 15 meses, por una única vez, del periodo para la declaración del impuesto sobre la renta, que consecuentemente altera los registros de ingresos y gastos.

En virtud de lo anterior, el Banco Central de Costa Rica en la revisión del Programa Macroeconómico 2021-2022, realiza un ejercicio donde se eliminan dichos efectos distorsionadores y se procede a comparar con una misma base, los ingresos y gastos entre los periodos.

Ingresos totales. Gobierno Central

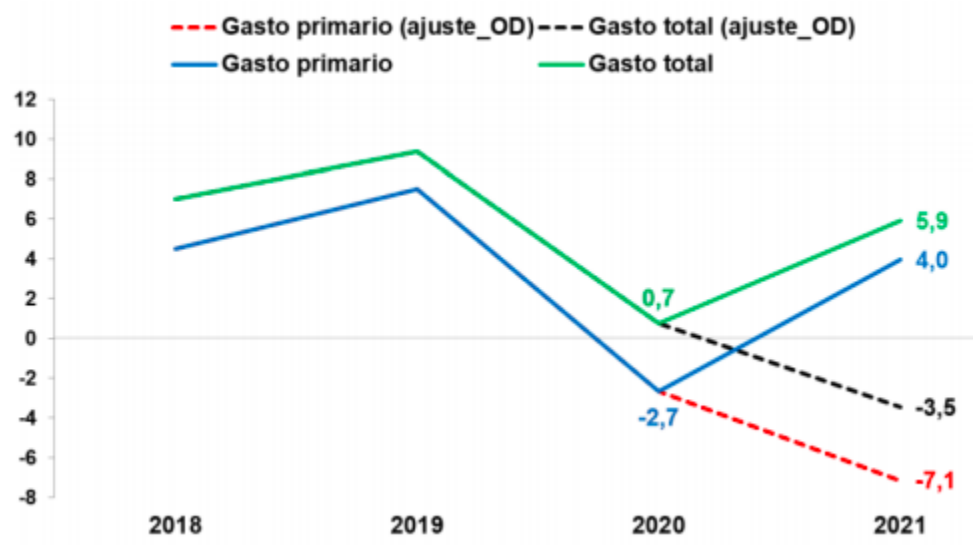
Variación interanual.



Fuente: BCCR

Gastos totales. Gobierno Central

Variación interanual.



Fuente: BCCR

Como se observa en estas estimaciones del Banco Central de Costa Rica, existe un cambio en las variaciones interanuales de las cifras de ingresos y gastos. En el caso de los ingresos, se presenta un crecimiento del 12,6% en lugar del 36,3%, asimismo, para los gastos se da una caída de hasta 7,1%, significativamente menor al 3,5% sin el ajuste. Esto deja como resultado un superávit primario del 0,2% y un déficit financiero del 2,2% como proporción del PIB, cifras alentadoras que demuestran el constante esfuerzo por el saneamiento de las finanzas públicas, el cumplimiento estricto de la legislación y la reactivación económica.

VI. RUTA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL Y PERSPECTIVAS FISCALES

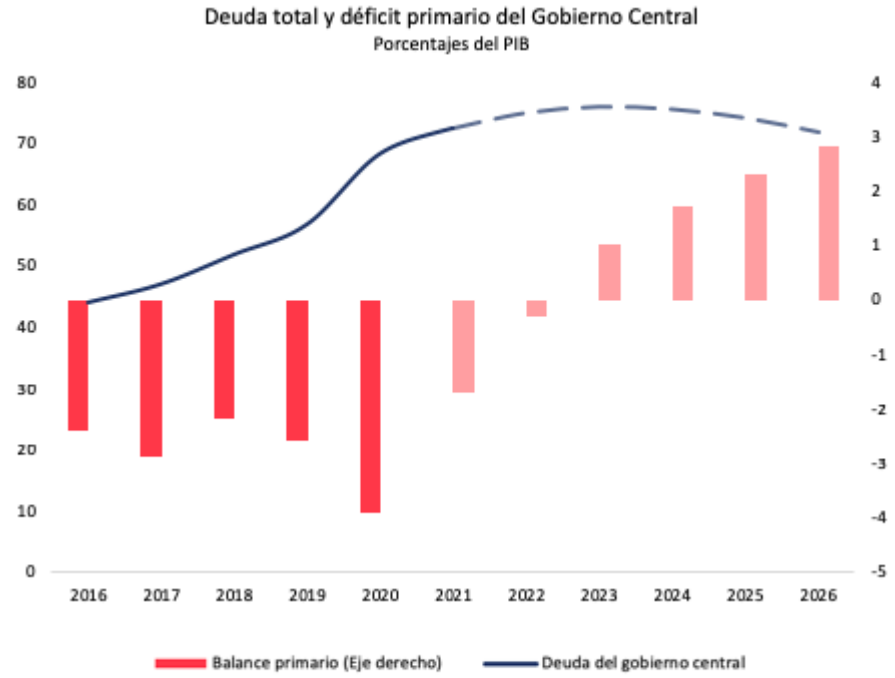
Hoy Costa Rica enfrenta uno de los retos económicos más importantes de su historia. La pandemia del COVID-19 provocó que la economía costarricense sufriera una recesión económica no vista en décadas. Esta compleja situación dejó una rebaja dramática en los ingresos versus los nuevos gastos que fueron necesarios afrontar producto de la pandemia por el COVID-19. Como consecuencia de esta condición crítica el país se ha visto obligado a llevar adelante una nueva propuesta de ajuste fiscal**.**

Por esta razón, el Gobierno de la República, ha definido una ruta de consolidación a mediano plazo. El eje central de esta, lo constituye el acuerdo con el FMI, mediante la Facilidad Servicio Ampliado del Fondo (SAF) por tres años y con un empréstito por un monto aproximado de US$1.778 millones. Este acuerdo contiene una serie de propuestas de ajustes, tanto del lado de los gastos como de los ingresos, sin embargo, es imperativo resaltar que dos terceras partes corresponden a la contención del gasto y únicamente una tercera parte a nuevos ingresos y propiciaría la sostenibilidad de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y el acceso a fuentes de financiamiento en condiciones más favorables.

Este esquema se define con base en el enfoque de sostenibilidad de la deuda pública, una relación dinámica entre los resultados primarios, las tasas de

crecimiento de la economía y la tasa de interés promedio de la deuda. En este sentido, para que la relación de la deuda al PIB disminuya, se requiere de resultados primarios positivos y de una diferencia positiva entre el crecimiento económico y la tasa de interés, o donde al menos el balance primario más que compense tal diferencia en caso de ser negativa.

Según las estimaciones del equipo técnico del FMI[5], de llevarse a cabo el ajuste acordado y cuyas propuestas en su mayoría ya se encuentran en la corriente legislativa, se alcanzaría un balance primario positivo a partir del año 2023, mismo año en el que la relación de la deuda al PIB alcanzaría un máximo de 76% e iniciaría un proceso de descenso gradual. Este comportamiento se detalla en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia con datos y estimaciones del FMI.

No obstante, gracias a las mejores perspectivas de crecimiento económico presentadas en la revisión del programa macroeconómico 2021-2022 y de mejores

[5]-https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/01/Costa-Rica-2021-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-50136

resultados fiscales a los estimados para el primer semestre del año, el Banco Central de Costa Rica[6] estima con esta actualización que se alcanzaría un máximo de 72% de la relación deuda PIB en el 2023 y no de 76%. Al respecto la autoridad monetaria indica:

> *"Las perspectivas para las finanzas públicas mejoran en el bienio 2021-22. Los esfuerzos de reducción del gasto, que han ido más allá de lo que dicta la regla fiscal (Ley 9635), y el repunte de los ingresos tributarios en el primer semestre, contribuyeron a mejorar las proyecciones de los resultados financiero y primario para el presente año y el 2022. La razón de deuda continuaría su tendencia creciente, pero con un menor nivel, y el acceso a los créditos externos, en proceso de aprobación legislativa, contribuirá a reducir la carga de intereses y acelerar el punto de inflexión hacia la sostenibilidad de mediano plazo".*

Es fundamental resaltar que el Banco Central de Costa Rica aclara que estas proyecciones suponen que el país cumple con lo programado en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que dará aprobación legislativa a los créditos de apoyo presupuestario y se autorizará una eventual colocación de bonos de deuda externa (Eurobonos), entre el 2022-2026. Por el contrario, la no ocurrencia de estos supuestos afectaría los indicadores fiscales e incluso el crecimiento económico. Es indispensable aclarar que estos préstamos de apoyo presupuestario no comprometen la sostenibilidad de la deuda vía riesgo cambiario, dado que el porcentaje de la deuda en moneda extranjera sigue siendo relativamente bajo y por el contrario, disminuiría en el mediano plazo.

Por otro lado, como consecuencia de la aplicación de las políticas acordadas, la reducción de la deuda y de la mejor percepción del riesgo soberano, se reduciría significativamente el gasto por intereses de la deuda, mejorando la restricción

[6]-https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/pol%C3%ADtica-monetaria-e-inflaci%C3%B3n/programas-macroecon%C3%B3micos

presupuestaria del gobierno y disminuyendo el costo de oportunidad que este egreso implica. De igual forma, se estima que las necesidades de financiamiento del gobierno se reduzcan del 13,4% del PIB en el 2020, a 10,8% en el 2022, esto aún con la existencia de importantes vencimientos de deuda en el periodo, lo que significa no solo que el gobierno va disminuir el efecto desplazamiento que genera en el mercado financiero cuando se financia localmente, sino además que se reduciría la presión sobre las tasas de interés domésticas, se facilita el mecanismo de trasmisión de la política monetaria y se aceleraría el crecimiento económico.

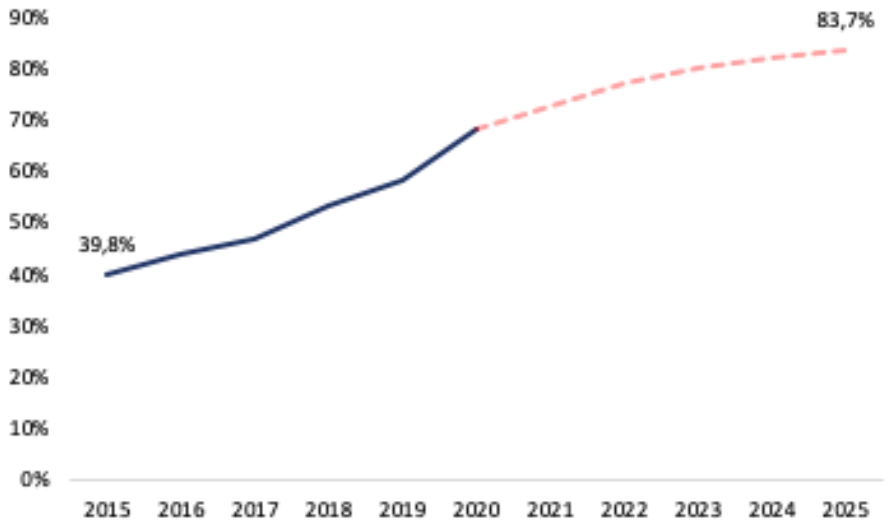
Asimismo, gracias a la aplicación potencial de las políticas, el Fondo Monetario Internacional[7] estima que el programa de reformas reduciría en 0.26 puntos porcentuales del coeficiente Gini, la medición de la distribución del ingreso, esto a razón de una mayor carga tributaria en los deciles de mayor ingreso y una mejor asistencia social.

Por el contrario, de no materializarse el ajuste acordado con el Fondo Monetario Internacional, el Ministerio de Hacienda estima la deuda continuaría una tendencia creciente sostenida, llegando a un nivel del 83,5% del PIB en el 2025, lo que representan niveles muy superiores a los límites de deuda para los mercados emergentes, mayores necesidades de financiamiento, un mayor riesgo de impago y para ese momento la necesidad de realizar un ajuste todavía más grande para lograr una sostenibilidad de la deuda.

[7]-https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/01/Costa-Rica-2021-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-50136

Deuda del Gobierno Central sin ajuste.

Porcentajes del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos y estimaciones del Ministerio de Hacienda

Además ante una deuda de esta magnitud, la incertidumbre sobre la capacidad de financiamiento rondaría cada decisión del Estado, lo cual se refleja en mayores costos de financiamiento, menos emprendimientos, más desempleo, una mayor desigualdad y en incremento de la pobreza.

No atender oportunamente esta problemática, podría atentar contra el contrato social costarricense, debilitar la clase media y aumentar la pobreza. Ante un déficit fiscal alto y una deuda pública creciente, el Gobierno tendrá cada vez menos espacio para atender sus obligaciones, lo cual se vería traducido en una menor calidad de los servicios públicos de salud, educación, seguridad o el desarrollo y mantenimiento de infraestructura pública, vital para el funcionamiento de la economía. Adicionalmente, existiría una mayor presión sobre las tasas de interés, lo que afectaría el costo de financiamiento para emprendimientos y cuotas de préstamos, profundizando aún más la contracción económica.

Ante los mayores niveles de incertidumbre, muchos agentes económicos podrían refugiar sus inversiones en otras monedas, provocando una depreciación del tipo

de cambio, creando altos niveles de inflación que disminuyen la capacidad de los hogares para hacer frente a su día a día.

La defensa de la calidad de vida de la población costarricense dependerá en gran medida de la capacidad del Estado para reducir la deuda pública. La disminución de la deuda permitirá liberar recursos que ahora son destinados al pago de intereses hacia actividades más sustantivas y con mayor beneficio para el bienestar de la población.

Por lo anterior, se argumenta que el Gobierno de la República ha tomado una postura de responsabilidad fiscal. El país posee una ruta clara y definida con política pública concreta y específica para la sostenibilidad de la deuda, avalada por un órgano técnico con autonomía como el Banco Central de Costa Rica y un organismo internacional como Fondo Monetario Internacional, sin embargo el compromiso ahora corresponde a la Asamblea Legislativa, de quien depende el avance de la agenda acordada y mejor gestión financiera de la deuda con la autorización de financiamiento externo.

VII. ANÁLISIS DE LA MEMORIA ANUAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En este apartado se retoman los cuestionamientos que hace la Contraloría General de la República en su informe y dictamen, y se responde uno por uno con argumentos concretos.

Sobre los señalamientos al MEP

- La Contraloría General de la República, señala la existencia de dos incentivos salariales que se encuentran pendientes de nominalizar

Según lo indicó a la comisión el señor Steven González Cortés en su condición de Ministro de Educación a.i., ambos incentivos están próximos a ser nominalizados, y

se sumarían a los 79 incentivos que ya fueron nominalizados desde la aprobación de la Ley N° 9635.

En el caso del incentivo de desarrollo de la docencia, el Ministerio ya aprobó los requerimientos técnicos y ahora está en proceso de programación en el Sistema Integra2, para que quede debidamente implementada la nominalización.

El otro incentivo pendiente es el llamado para el desarrollo de la docencia convertido en zonaje. Según indicó el Ministro ai. *"Este incentivo no se pagó en el 2020, debido a la suspensión de lecciones presenciales, con la convención colectiva se nominalizó y se convirtió en un incentivo que ahora se llama zonaje, y, en este momento se trabaja la metodología tendiente a su aplicación para el año 2022, debido al recorte presupuestario en el Presupuesto Ordinario del MEP tampoco se cuenta a hoy con contenido económico para el pago, por lo que serían 2020 y 2021, los años en los que este incentivo, pues si bien no se ha nominalizado, tampoco se ha pagado"*.

- La CGR señaló los 104 mil reclamos administrativos en materia salarial de personas funcionarias del MEP.

Al respecto el Ministerio de Educación Pública ha desarrollado dos disposiciones, a) implementar mecanismos de control en el tema de reclamos para Carrera Profesional, y b) la disposición de hacer un abordaje en reducción de reclamos administrativos. A lo que se refiere en la comisión el señor Steven González Cortés, en su condición de ministro de educación a.i:

> *"Sobre ambos aspectos venimos trabajando, hemos agilizado los procesos para la firma de las resoluciones, el Presidente ha delegado su firma en la señora Ministra y a su vez la señora Ministra en mi persona, para poder firmar cada uno de estos miles de reclamos administrativos que se presentan.*
>
> *Se han automatizado procesos y se desarrollan sistemas que calculan de manera automática los montos anuales y los porcentajes asociados por*

Carrera Profesional. Una vez que estas herramientas estén en funcionamiento van a disminuir de manera muy importante la cantidad de reclamos.

Se ha coordinado con el Ministerio de Hacienda, también la actualización del Sistema Integra2 en una aplicación que nos permita hacer cargas masivas de estos factores.

También, se ha creado un canal único para los reclamos administrativos y un sistema de trazabilidad, para que las personas funcionarias puedan conocer el estado de su trámite".

Es importante señalar también lo indicado en este tema por la Contraloría General de la República respecto a *"que la complejidad del sistema de compensación diseñado como salario base en los pluses hace muy difícil su gestión, por cuanto a los funcionarios se les reconocen distintos incentivos, generando costos mayores al procesar la información para realizar pagos, así como un mayor riesgo de reprocesos; lo que implica una mayor cantidad de recursos humanos y tecnológicos. La evolución hacia un sistema remunerativo más simple como el salario global, contribuiría a la reducción de errores y costos que genera el esquema actual*".

En relación con este punto en específico, el Ministerio de Educación, también comparte la afirmación de la Contraloría General de la República, y resaltan la importancia del proyecto, Ley Marco de Empleo Público para solventar este problema.

- Una de las razones por las que la Contraloría General de la República, no expresa opinión sobre la liquidación de ingresos y egresos son la posibles sumas giradas de más en la Partida de Remuneraciones del MEP.

Se han tomado una serie de medidas para reducir año con año las posibles sumas giradas de más, estas han surtido efecto en el tiempo, con una disminución drástica del año 2014 con ₡4.183 millones a ₡2.552 millones en el 2020, sin embargo debe

tomarse en cuenta que este es un problema estructural y no tiene una solución inmediata.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El gráfico anterior, muestra la tendencia a la baja de los saldos analizados y el crecimiento de los saldos recuperados. De manera tal, que año con año se disminuyen las posibles sumas giradas de más porque se analizan más rápido y se aumenta el saldo recuperado, reduciendo progresivamente el problema en el tiempo.

Sobre los Principios Presupuestarios

- Principio de publicidad presupuestaria

Este principio hace referencia a que según la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, *"en aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles".* En relación con lo anterior, el Informe de la Contraloría General de la República de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados señala que:

> *"Se registran avances en la divulgación de los resultados de las metas del PNDIP, ya que en el 71,0% de las metas auditadas (22 de 31 metas), las instituciones ejecutoras publicaron sus resultados en sus páginas web (51,5% el año anterior). No obstante, sigue vigente el reto de promover el uso de bases de datos en formato abierto, dado que el 25,8% de las metas auditadas (8 de 31 metas) aplicaron estas prácticas (30,3% el año anterior)".*

Claramente se han hecho esfuerzos importantes por mejorar la cantidad y calidad de la información, no obstante, sigue siendo fundamental mejorar las herramientas disponibles para cumplir con este principio presupuestario en las futuras liquidaciones presupuestarias.

- Principio de equilibrio presupuestario

El principio de equilibrio presupuestario el cual establece que *"el presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento"; y del artículo 6 en donde no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital",* se incumple debido a que se autorizó gastos corrientes por un monto de ₡7.872.265,0 millones, mientras que los ingresos corrientes estimados sumaban ₡5.458.185,0 millones (un 69% de los egresos corrientes autorizados), donde como resultado de este presupuesto los ingresos corrientes devengados alcanzaron un 65% de los egresos corrientes.

Parte de esta gran brecha fue generada como se ha explicado a lo largo de este documento por la pandemia del COVID-19, así mismo lo indica el ente Contralor[8]:

> *"El impacto de la pandemia por COVID-19 tuvo repercusiones extraordinarias en los ingresos y gastos del Gobierno Central, implicando que se agudizara para el 2020 el resultado deficitario observado en cuenta corriente de los últimos años, siendo el desequilibrio entre ingresos y gastos corrientes de*

[8]-https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2020/DFOE-SAF-IF-00006-2021.pdf

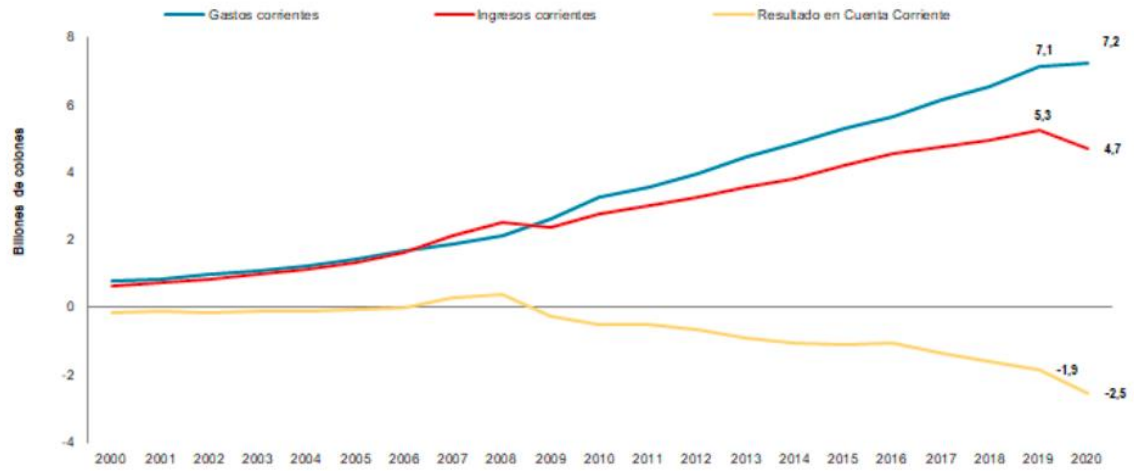
mayor magnitud del siglo. El déficit de cuenta corriente representó aproximadamente ₡2,5 billones (7,1% del PIB)"

Sin embargo, este principio ha sido incumplido de manera persistente prácticamente todos los años, debido a que los ingresos corrientes no han sido suficientes para cubrir los gastos corrientes, generando un déficit de cuenta corriente, lo que muestra la existencia de un problema institucional como consecuencia de la estructura fiscal costarricense. Esta situación es posible observar a partir del siguiente gráfico:

Gobierno Central

Gastos corrientes e ingresos corrientes ejecutados

Billiones de colones



Fuente: Contraloría General de la República

Al respecto la Contraloría General de la República[9] indica que *"al ser los gastos corrientes erogaciones no recuperables, que no incrementan la cantidad de capital de la economía ni la capacidad productiva de ésta, estos no deberían ser financiados con recursos provenientes de endeudamiento, pues dicha práctica compromete los ingresos de las próximas generaciones y limita la disponibilidad de*

[9]-https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2020/DFOE-SAF-IF-00006-2021.pdf

recursos para financiar los gastos de inversión; que por su naturaleza son vitales para propiciar el crecimiento económico".

En ese sentido se vuelve a resaltar la relevancia que tiene continuar con la ruta de consolidación fiscal y el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, pues en última instancia es la única forma de que en un futuro cercano sea posible cumplir con este principio.

- Principio de Universalidad e integridad

Este principio señala según la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, *que "el presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro*".

Al respecto de este principio la Contraloría General de la República en su informe de auditoría financiera sobre la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la República, manifiesta que este principio financiero no se cumple por las siguientes razones[10]:

1. *"Al 31 de diciembre de 2020, se registró menos ₡57.209 millones en la liquidación presupuestaria, originado en los depósitos reconocidos en el año 2019, pero transferidos el 02 y 09 de enero de 2020, por el Instituto Nacional de Seguros (INS) al Ministerio de Hacienda. Lo anterior, obedece al cambio sobre el método de registro del Impuesto sobre la Propiedad, para ser consistentes con la base de efectivo utilizada en los otros ingresos. De haberse registrado estos ingresos en el periodo que corresponde bajo el método de efectivo, el cálculo del déficit financiero del Gobierno Central habría disminuido en un 0,2% del PIB.*

[10]-https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2020/DFOE-SAF-IF-00006-2021.pdf

2. *De los Ingresos por Transferencias Corrientes, se omitió registrar la suma de ₡3.437 millones ($5,7 millones), correspondiente a la devolución de recursos realizados por las Universidades Estatales, sobre los remanentes no ejecutados en el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior, financiado mediante Contrato de Préstamo BIRF 8194-CR; así como, el gasto en el título 230 "Servicio de la Deuda" por el pago al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), derivado de la devolución de dichos remanentes. Esto ocasionó que tanto el ingreso como el gasto quedarán subvaluados por el mismo monto.*

3. *El saldo de la partida presupuestaria "Transferencias Corrientes" del Ministerio de Salud y del Régimen Especial de Pensiones, no presenta gastos por montos de ₡61.789 millones y ₡82.976 millones, respectivamente, derivado de facturas que no fueron registradas al 31 de diciembre de 2020. En el caso del Régimen Especial de Pensiones corresponde a concepto de la facturación emitida por la CCSS durante el año 2020, sobre aportes al Seguro de Pensiones, para los meses de agosto a diciembre de ese año, correspondientes a la contribución estatal para trabajadores del sector privado y sector público descentralizado, pago complementario de servicios prestados a trabajadores independientes y cuota complementaria de asegurados voluntarios. Para el Ministerio de Salud corresponde a la facturación emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social durante el año 2020, sobre aportes al Seguro de Salud, para los meses de agosto a octubre de ese año, sobre la contribución estatal para trabajadores del sector privado y sector público descentralizado y para los meses de agosto a noviembre de 2020, sobre los rubros de convenios especiales, pago complementario de servicios prestados a trabajadores independientes y cuota complementaria de asegurados voluntarios".*

Ante esta situación, presentada en el tercer punto, el Ministerio de Hacienda por medio del oficio DM-0185-2021, remite a la Contraloría General de la República la

explicación de la situación extraordinaria presentada en el registro de estas facturas, en el tanto, extralimita la capacidad del Ministerio, e indica:

i. El Ministerio de Hacienda no tuvo conocimiento del retraso en el envío de facturas por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Salud. Las Direcciones Financieras de ambos Ministerios (entes concedentes) comunicaron vía correo electrónico, el 23 y 28 de diciembre de 2020 respectivamente, las gestiones de pago referentes a las facturas pendientes que debían ser presentadas por parte de la CCSS. Este Ministerio conoció, a través de dicha comunicación, que las facturas se presentaron con retraso por parte de la CCSS, debido a que esa entidad aplicó mejoras en sus procesos de generación de información. Como es evidente, ese trámite se realizó de último momento para el ejercicio económico 2020.

ii. Una habilitación presupuestaria no implica la obligación de girar los recursos pues es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 69 de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el cual establece:

> *"ARTÍCULO 69.- Limitación de emisión de pagos No podrán emitirse órdenes de pago si no existen fondos para hacerlas efectivas."*

Lo anterior, en concordancia con el artículo 93 del reglamento de esa misma Ley, que señala lo siguiente:

> *"Artículo 93.-Obligatoriedad del pago. Los montos incluidos en los presupuestos nacionales no constituyen una obligación indefectible de pago para la Tesorería Nacional, por lo que estarán sujetos para su disposición efectiva, a la situación fiscal del país y a la disponibilidad de recursos en el Tesoro Público."*

Por tanto, dado que la comunicación se realizó en la última semana laboral, se procedió a depositar los recursos de ambos Ministerios, en la cuenta de Caja Única

de la CCSS. No obstante, el riesgo que generaba la salida de recursos líquidos por el monto que representaban, por parte de esa entidad, obliga a dar una contraorden para devolverlos a su estado original y evitar emitir pagos sin la liquidez necesaria en el Tesoro Público. Siendo que este Ministerio cerró el año pasado con un flujo de caja de ₡23.990,9 millones, con lo cual le era imposible girar los montos solicitados.

Al existir un tiempo muy corto entre el giro el giro de recursos y el cierre del año, impidió que este Ministerio pudiese contar con la disponibilidad de los recursos para proceder con el respectivo giro. Esta es la principal razón para la no autorización del giro con recursos contemplados en el presupuesto ordinario 2020.
Es importante resaltar que este Ministerio no puede asumir los riesgos operativos presentados por parte de la CCSS ante la implementación de las mejoras en sus procesos de generación de información ante MTSS y el Ministerio de Salud, dando trámite de último momento cuando se tenía cerrada la programación del flujo de caja del Gobierno Central.

- Principio de gestión financiera

El principio de gestión financiera, se refiere a que *"la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia"* y que *"Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo".*

Según informe de auditoría financiera sobre la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la República, este principio presupuestario tampoco se cumple, por cuanto señalan[11]:

[11]-https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2020/DFOE-SAF-IF-00006-2021.pdf

> *"En el Informe de 62 resultados físicos del presupuesto 2020 persisten situaciones en detrimento de la calidad y la disponibilidad de información para determinar la articulación entre las metas programadas y los recursos presupuestarios asignados en las diferentes instituciones públicas, así como la necesidad de mejorar la formulación de indicadores de desempeño que contribuyan a la medición de las dimensiones de eficiencia y economía, pues en su mayoría los esfuerzos realizados se enfocan en medir la eficacia de la gestión".*

No obstante, en este punto en particular, se deben resaltar los esfuerzos por mejorar el alcance de los resultados, la calidad del servicio público y la ejecución presupuestaria, con el Plan Piloto de Presupuesto por Programas Orientado a Resultados. "*El Ministerio de Hacienda incorporó un Plan piloto de Presupuesto por Programas orientado a Resultados (PpPOR) con estructuras programáticas que le permitan identificar de la mejor forma los distintos bienes y servicios que generan cada uno*".

Para este año los resultados muestran lo siguiente "*de acuerdo con la evaluación realizada a la programación física, en las unidades de medida, definidas para el alcance de los productos, de 150 unidades de medida, tuvieron cumplimiento alto (70,7%), 30 un cumplimiento medio (20,0%) y 14 un cumplimiento bajo (9,3%)".*

- Principio de Anualidad

Respecto al principio de anualidad el artículo 5 de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, menciona que: "*El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre*."

Al respecto de este principio la Contraloría General de la República en su informe de auditoría financiera sobre la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la República, menciona que:

"Para el periodo presupuestario 2020, se autorizaron en total 210 modificaciones presupuestarias por ₡24.156 millones (94 modificaciones por ₡1.155 millones en el periodo 2019), por medio de la Ley de Presupuesto de la República y sus modificaciones, de los cuales ₡826 millones corresponden a Gobiernos Locales y ₡23.330 millones al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), con cambios de destino de partidas presupuestarias previamente giradas en períodos anteriores a diversas Municipalidades y al CONAVI, con el fin de utilizar los recursos o los saldos existentes para otros fines a los encomendados cuando inicialmente les fueron transferidos.

En el caso de las Municipalidades, ha sido recurrente a lo largo de los últimos años utilizar este mecanismo. No obstante, esta práctica atenta contra el principio de anualidad.

Además de los Ingresos por Transferencias Corrientes, se omitió registrar la suma de ₡3.437 millones ($5,7 millones), correspondiente a la devolución de recursos realizados por las Universidades Estatales. Esto ocasionó que tanto el ingreso como el gasto quedarán subvaluados por el mismo monto. Al respecto, la DGCN señala que los movimientos de los fondos corresponden a periodos anteriores, por lo tanto, únicamente se registró contablemente. No obstante, lo anterior, incumple con el principio de anualidad.

La Contraloría recalca que ***dichas modificaciones no figuraban en los proyectos que en su oportunidad presentó el Poder Ejecutivo a esa Asamblea.***

- Principio de programación

El principio de programación hace referencia a que "*los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden*

alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo"[12].

La Contraloría General de la República recalca que "*persisten rezagos relacionados con la definición de objetivos para los programas presupuestarios, insuficiente calidad técnica de algunos indicadores; y las fichas técnicas de los indicadores no son de acceso público- ciudadano durante la fase de evaluación presupuestaria, con lo cual no se puede transparentar la forma en que las instituciones miden los bienes y servicios que producen, principalmente.*

Además continúa siendo un pendiente de la Administración pública costarricense la incorporación de elementos explicativos para medir el costo unitario de los servicios, ello a pesar de las experiencias de planes piloto que han venido implementando el Ministerio de Hacienda y el Mideplan en este tema".

Es importante recordar que:

> *"ha sido criterio reiterado de la Contraloría General que la Administración debe valorar siempre cuál es la opción que resulta más económica y que cumple en mayor medida con los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad en el uso de los recursos públicos que administra la organización."*

Las suscritas diputaciones recalcan la importancia de hacer los esfuerzos necesarios para cumplir con este principio, ya que el objetivo es que los recursos se utilicen enfocados a la atención de determinados objetivos y que estos sean utilizados lo más racionalmente posible.

- <u>Principio de Especialidad Cuantitativa y Cualitativa</u>

El Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa, hace referencia a "*las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle*

[12] Artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios"[13].

La Contraloría General de la República hace mención a este principio, expresa que:

> "*en relación con los egresos del Ministerio de Hacienda por concepto de resoluciones administrativas no devengadas y servicios contratados que debieron reflejarse en la Liquidación Presupuestaria de la República del ejercicio económico 2020, se identifica servicios recibidos correspondientes al contrato de "Arrendamiento de un Centro de Procesamiento de Datos Secundario" no incorporados en la subpartida 10199 "Otros Alquileres" por un monto total de ₡597 millones, como parte de los compromisos no devengados, por falta de contenido presupuestario. Tal situación incumple con el principio de universalidad e integridad supra citado; y con el principio de especialidad cuantitativa y cualitativa."*

Sin embargo es importante destacar lo expresado en el informe técnico sobre la liquidación, hecho por la Departamento de Análisis Presupuestario, donde se plantea que:

> "*el Ministerio de Hacienda informó al Gerente de Pensiones de la CCSS, que se está trabajando sobre las mejoras en los sistemas de cálculo y en los procesos internos a efectos de incluir la cuota patronal y estatal en las resoluciones que se encuentran en trámite actualmente, con la finalidad de subsanar tal omisión."*

13 http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=114399&strTipM=TC

VIII. CONCLUSIONES

- La liquidación del año 2020 es el reflejo del impacto de la pandemia provocada por el virus SARS- CoV- 2 sobre las ya existentes debilidades macroeconómicas de nuestro país.

- Los resultados arrojados en este ejercicio dan cuenta de los enormes esfuerzos que desde los Poderes de la República y el Sector Público en general se han realizado para sobrellevar la situación de emergencia y la urgente necesidad de impulsar reformas estructurales que le permitan al país el margen fiscal para atender los impactos de este evento extraordinario, cuyos efectos se han sentido a nivel mundial y no se tiene aún certeza de cuándo podría controlarse la propagación del virus.

- La Contraloría General de la República resalta que "*han habido avances importantes en los últimos años por medio de la aprobación de una serie de iniciativas que coadyuvan en el retorno a la sostenibilidad, como lo son: la Ley N.°9371 sobre el retorno de los superávits al Gobierno Central, la Reforma al artículo 176 de la Constitución Política, la incorporación de los órganos desconcentrados al Presupuesto de la República y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas, entre otras*".

- Además es importante mencionar que la Contraloría General de la República destaca que es fundamental tomar acciones que generen un mayor espacio fiscal para atender las necesidades de la población. Esto solamente reafirma la importancia para el país del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y de continuar con una ruta de consolidación fiscal.

- Durante el año 2020 el presupuesto fue modificado por 4 presupuestos extraordinarios y/o modificaciones legislativas, 17 decretos ejecutivos y la incorporación de los recursos externos no ejecutados en el 2019.

- El Servicio de la Deuda presentó un decrecimiento del 6,28% por ₡225.421,2 millones entre el 2019 y el 2020. Aún con esta disminución este es un título

presupuestario que consume más del 36,1% del presupuesto nacional; el saldo acumulado de la deuda para el 2020 alcanzó ₡24,3 billones a diciembre del 2020. El aumento más significativo en este título presupuestario lo presentó el pago de intereses, el cual tuvo un crecimiento interanual de 10,8%.

- El costo de atención de la pandemia provocada por la COVID-19 ha generado un efecto sin precedentes en las finanzas públicas del Estado tanto en el lado de los ingresos como de los egresos, mismo que la Contraloría ha estimado entre ₡1,65 billones (4,59% del PIB), si se consideran los ingresos ejecutados en el 2020 respecto de los ingresos ejecutados en el 2019 y ₡2,14 billones (5,94% del PIB), si se consideran los ingresos ejecutados en el 2020 con respecto a los ingresos presupuestados al inicio de 2020.

- A pesar de estas circunstancias extraordinarias el monto colocado en títulos valores de la deuda interna se redujo en el 2020 en ₡954.277,9 millones (23,4%), gracias a la aprobación de créditos con entes multilaterales que además de las externalidades positivas generadas en el mercado interno, han permitido ahorrar US$78.7 millones anuales en intereses de la deuda, permitiendo un mayor espacio fiscal para la atención de la emergencia, mantener los servicios esenciales del Estado y proteger a las poblaciones más vulnerables.

- Precisamente estas poblaciones más vulnerables fueron las que se vieron más afectadas por la contención del gasto y los recortes presupuestarios, siendo el gasto social el que siempre se considera como sacrificable, a pesar de tener impacto directo en poblaciones que tienen necesidades apremiables y que en muchos casos se reflejan en indicadores como la pobreza y pobreza extrema, que ha aumentado de forma considerable. Razón por la cual es vital reforzar en el Presupuesto Ordinario para el año 2022 el gasto social, principalmente las políticas públicas dirigidas a las poblaciones más vulnerables, visibilizándolo como inversión social y no como gasto solamente.

- Al igual que en todos los años anteriores, la Contraloría General de la República no avala la liquidación presupuestaria. Las razones por las cuales no se brinda este aval corresponden a las mismas causas estructurales y deficiencias que se han presentado desde que existe el ejercicio de revisión legislativa de la liquidación presupuestaria, sin embargo la misma Contralora reconoció en la audiencia ante la Comisión de Asuntos Hacendarios que se han hecho importantes avances en algunos de esos temas que son muy complejos, como las posibles sumas giradas de más en el Ministerio de Educación Pública.

- El cumplimiento de los principios presupuestarios consagrados en nuestra Constitución Política y en la normativa correspondiente es un tema que debe ser atendido con prontitud. Resulta de particular importancia la atención del principio de equilibrio presupuestario por medio de reformas tributarias que generen nuevas fuentes de ingreso, la adecuada gestión de la deuda interna y en materia de gestión del gasto público, continuar con el estricto cumplimiento de la regla fiscal.

- Los errores de contabilización, errores u omisiones de registro de partidas y subpartidas, diferencias entre montos depositados y registrados continúan siendo una de las debilidades en el proceso de presupuestación, ejecución y liquidación, que convoca a los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la Contraloría General de la República para que en conjunto generen las estrategias y plantear las reformas necesarias para atender las razones técnicas, que provocan estas situaciones.

- Se apoya el pronunciamiento de la Contraloría General de la República en el sentido de que se debe "*seguir creando capacidades y avanzar hacia la modernización de la gestión financiera, con procedimientos apegados a las mejores prácticas y visión estratégica, así como instaurar todos aquellos mecanismos que permitan la consolidación de las finanzas públicas integradas, como soluciones prácticas a los problemas actuales*".

- Respecto a la evaluación de la programación física incluida en el Presupuesto de la República, desde el 2016 se introdujeron cambios en la metodología de evaluación de la gestión presupuestaria, con el fin de orientar la gestión de las entidades al logro de resultados. Además el Ministerio de Hacienda incorporó un Plan piloto de Presupuesto por Programas orientado a Resultados (PpPOR) con estructuras programáticas que le permitan identificar de la mejor forma los distintos bienes y servicios que se generan.

IX. DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES

De conformidad con lo anteriormente expuesto, las suscritas diputadas firmantes del presente informe, realizan las siguientes recomendaciones:

Al Plenario de la Asamblea Legislativa:

1. Aprobar este informe negativo de minoría y por lo tanto improbar la **LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2020**, tramitada bajo el expediente N.° 22.508, por las razones anteriormente indicadas.

2. Tramitar con la mayor celeridad posible los expedientes N.° 22.354 “Ley Impuesto Especial sobre los premios de Lotería y otros juegos de azar que venda, distribuya o comercialice la Junta de Protección Social”; N.° 22.364 “Reforma a la Ley General de Aduanas”; N.° 22.369 “Ley de reducción de beneficios fiscales y ajuste de tarifas en rentas del capital para fortalecer el Sistema Fiscal”; N.° 22.382 “Impuesto a Inmuebles de lujo para uso habitacional, ocasional o de recreo”; N.° 22.384 “Ley de aporte solidario y temporal sobre la utilidad de las empresas públicas al pueblo costarricense para el ajuste fiscal”; y N.° 22.393 “Ley del Impuesto sobre la Renta Global Dual”.

Al Ministerio de Hacienda:

1. Emitir un informe trimestral sobre las necesidades brutas de financiamiento y la estrategia para cubrirlas, así como la estrategia general de endeudamiento que incorpore el detalle sobre los canjes de deuda.

2. Preparar un informe trimestral sobre el costo de control, supervisión y fiscalización de las normas de ejecución presupuestaria, detallando el costo estimado de cada una de las normas aprobadas por la Asamblea Legislativa en el presupuesto de la República vigente.

3. Implementar en el plazo de un año a partir de la aprobación del presente informe, los cambios en plataformas informáticas necesarios para resolver los problemas de registro de información, el cálculo expreso de los datos y de los recursos no incluidos en la liquidación o registrados de forma incorrecta.

4. Presentar en un plazo de 30 días naturales a partir de la aprobación del presente, un informe en el cual se realicen los ajustes en las metas fiscales de mediano plazo, con la evaluación sobre sus efectos en los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional.

5. Emitir en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente, un informe en el que se detalle el impacto de todos los recursos aprobados como apoyo presupuestario entre 2018 y la emisión de este informe, sobre las finanzas públicas; particularmente sobre la reducción de las tasas de interés, los montos por concepto de intereses que el Estado evitó realizar a los niveles de tasa de interés del momento de la aprobación de las leyes, el pago de comisiones, intereses y amortización y las estimaciones y proyecciones de los costos acumulados en los que el Estado hubiera incurrido de forma directa o indirecta de no haber aprobado dichos empréstitos.

6. Remitir en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente, la actualización sobre el plan para el cumplimiento del principio de publicidad y el principio de gestión financiera que permita mejorar la

divulgación de los resultados de las metas del PNDIP en conjunto con el MIDEPLAN y la Contraloría General de la República.

Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

1. Presentar un informe en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente, en el cual se detalle la estrategia para revisar, transparentar y reestructurar la forma en que se ejecutan los empréstitos para el desarrollo de infraestructura pública y las metas y objetivos para disminuir el pago por concepto de comisiones vinculados a la ejecución de dichos empréstitos.

2. Remitir en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente, un informe en el que actualice la información concerniente a la *Propuesta para fortalecer la vinculación plan - presupuesto en Costa Rica,* planteada por el Ministerio de Planificación y Política Económica en el año 2020.

3. Presentar en 90 días naturales a partir de la aprobación del presente, un informe en el que se valore la conveniencia de integrar el Sistema Nacional de Planificación como un solo sistema.

4. Plantear en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente, la hoja de ruta que defina la estrategia en la cual se planteen las acciones necesarias desde el Poder Ejecutivo y Legislativo que permitan lograr valorar de manera efectiva los servicios que el Estado presta.

5. Remitir en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente, la actualización sobre el plan para el cumplimiento del principio de publicidad y el principio de gestión financiera que permita mejorar la divulgación de los resultados de las metas del PNDIP en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

A la Contraloría General de la República:

1. Remitir a la Asamblea Legislativa en el plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente informe, las reformas legales que permitan la aplicación plena del artículo 176 de la Constitución Política respecto del marco de presupuestación plurianual.

2. Iniciar la investigación preliminar que permita explicar las razones que llevaron al registro incorrecto o ausente en la liquidación y defina las eventuales responsabilidades correspondientes y presentar sus hallazgos ante la Asamblea Legislativa en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente informe.

3. Iniciar la investigación preliminar que permita esclarecer las razones que llevaron a que 12 entidades del sector público no financiero incumplieran el límite de la regla fiscal (art. 7 y art. 26, Título IV, Ley N.º 9635) y defina las eventuales responsabilidades correspondientes y presentar sus hallazgos ante la Asamblea Legislativa en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente informe.

4. Iniciar la investigación que esclarezca el cumplimiento del límite de la regla fiscal (art. 7 y art. 26, Título IV, Ley N.º 9635) de las 29 entidades del sector público no financiero de las que no se contó con la totalidad de la información presupuestaria requerida según ordenamiento jurídico y presente sus hallazgos ante la Asamblea Legislativa en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente informe.

5. Emitir un informe en un plazo no mayor a 90 días naturales, donde se revise la metodología utilizada para el cálculo del límite que establece la regla fiscal, basado en la interpretación que se da de los artículos 10 y 11 del Título IV de la Ley 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” perteneciente a la regla fiscal.

6. Emitir un informe trimestral sobre el costo de control, supervisión y

fiscalización de las normas de ejecución presupuestaria, detallando el costo estimado de cada una de las normas aprobadas por la Asamblea Legislativa en el presupuesto de la República vigente.

7. Remitir en un plazo de 90 días naturales a partir de la aprobación del presente informe, la actualización sobre el plan para el cumplimiento del principio de publicidad y el principio de gestión financiera que permita mejorar la divulgación de los resultados de las metas del PNDIP en conjunto con el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

A la Procuraduría General de la República:

1. Rendir opinión jurídica sobre la tipicidad o atipicidad de las normas de ejecución presupuestaria aprobadas en los presupuestos tramitados entre los años 2018 al 2020.

Al Directorio de la Asamblea Legislativa:

1. Se instruye al **Directorio Legislativo para que a través de su Secretaría Técnica** efectúe las notificaciones correspondientes de las presentes disposiciones, y en caso de recibir respuesta por parte de las instituciones, lo comunique de manera inmediata a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios para lo que corresponda.

Al Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa:

1. Se instruye al Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa el seguimiento de las anteriores disposiciones.

DADO EN LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS, A LOS VEINTIOCHO DÍAS DEL MES DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO.

NIELSEN PÉREZ PÉREZ **LAURA GUIDO PÉREZ**

DIPUTADAS