

PROYECTO DE LEY DE
PRESUPUESTO NACIONAL
EN COSTA RICA

2018



CRÉDITOS

Contenido:

Dirección General de Presupuesto Nacional

Diseño, ilustración, diagramación y edición:

Unidad de Comunicación Institucional

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. El Presupuesto Nacional	5
3. Origen y destino de recursos del presupuesto nacional	6
4. Entidades que financian el presupuesto nacional	7
5. El ciclo presupuestario	8
6. Discusión y aprobación del presupuesto nacional	9
7. Evolución de las finanzas públicas	10
8. Relación entre ingresos y gastos	11
9. Como se financia el presupuesto	12
10. Saldo de la deuda del Gobierno de la República	13
11. Rigidez del presupuesto	14
12. Asignación del presupuesto a nivel institucional	15
13. Componentes del presupuesto nacional	16
14. Gastos institucionales	17
15. Servicio de la deuda	18
16. Transferencias a otras entidades	19
17. Destinos legales asociados a ingresos corrientes	20
18. Compromisos constitucionales	21
19. Obligaciones y prioridades no asociadas a ingresos corrientes	22
20. Comparativo del crecimiento del presupuesto nacional distribuido por componentes	23

Con el objetivo de lograr mayor transparencia en materia presupuestaria, el Ministerio de Hacienda presenta este documento que acompaña la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto del 2018 para mostrar, de forma resumida, el proceso presupuestario en Costa Rica.

Este folleto denominado “Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional en Costa Rica” contiene temas como la descripción del proceso presupuestario, la composición del presupuesto, la evolución de las finanzas públicas, la distribución de recursos y las entidades responsables de ejecutarlos durante el periodo 2018, detallando, entre otros aspectos, los principales programas y proyectos.

El presupuesto 2018 fue elaborado atendiendo las disposiciones presidenciales de mantener al mínimo el crecimiento en aquellas partidas que no tienen un compromiso constitucional o legal en su asignación, sin embargo, existen asignaciones presupuestarias sobre las que no se tiene posibilidad discrecional para tomar medidas que permitan racionalizar o disminuir su uso, lo que hace que el margen de acción sea limitado, por ejemplo el servicio de la deuda, el pago de pensiones o transferencias establecidas constitucional o legalmente, las

cuales corresponden al 96,0% del total del presupuesto.

El pago del servicio de la deuda pública sigue absorbiendo un tercio del total del presupuesto, por lo que su variación es un factor importante en el crecimiento de este, principalmente el pago de intereses, los cuales aumentan 26,4%, como resultado de la deuda acumulada por años, que continúa aumentando ante el faltante de ingresos para cubrir las necesidades más apremiantes de la población, y honrar los compromisos de pago.

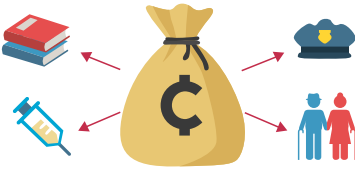
Desde hace algunos años, el Ministerio de Hacienda ha presentado varias iniciativas ante la Asamblea Legislativa, con el objetivo de contar con nuevas herramientas y fuentes de ingresos que le permitan disminuir la presión que se mantiene sobre las finanzas públicas y sus consecuentes efectos en la economía y sobre la población, no obstante, no se han logrado los resultados esperados, lo que ha afectado el gasto público en algunos sectores y programas.

Para facilitar su consulta este folleto, así como la información relacionada con la utilización de los recursos públicos, se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr), menú principal, apartado “Presupuesto Nacional”.

EL PRESUPUESTO NACIONAL

¿Qué es?

Es el instrumento financiero que le permite al Gobierno planificar los recursos que se destinarán a cada sector con el objetivo de atender el pago de la deuda y las necesidades de la población en educación, salud, seguridad, ciencia, tecnología, y pensiones, entre otros.



¿Para qué se utiliza?

Para que los recursos contribuyan con el desarrollo económico y social del país y por ende, con el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El presupuesto nacional contempla las prioridades de Gobierno establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.



¿Cómo se elabora?

Para elaborar el presupuesto nacional se realiza una estimación de los ingresos que espera obtener el Gobierno en el periodo presupuestario, y se definen los gastos que debe afrontar para brindar los bienes y servicios a la población. Cuando los ingresos recibidos resultan insuficientes para cubrir los gastos, el Gobierno debe buscar financiamiento para atender el faltante.



¿Quién lo elabora?

Es elaborado por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda.



ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

El presupuesto nacional incluye un plan de financiamiento que comprende una estimación de los ingresos. Cuando los ingresos no son suficientes para cubrir los gastos, es preciso buscar financiamiento para atender el faltante.

Una vez que se tienen los recursos, se establecen los gastos que debe afrontar el Gobierno para brindar los bienes y servicios a la población.



Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

ENTIDADES QUE FINANCIA EL PRESUPUESTO NACIONAL

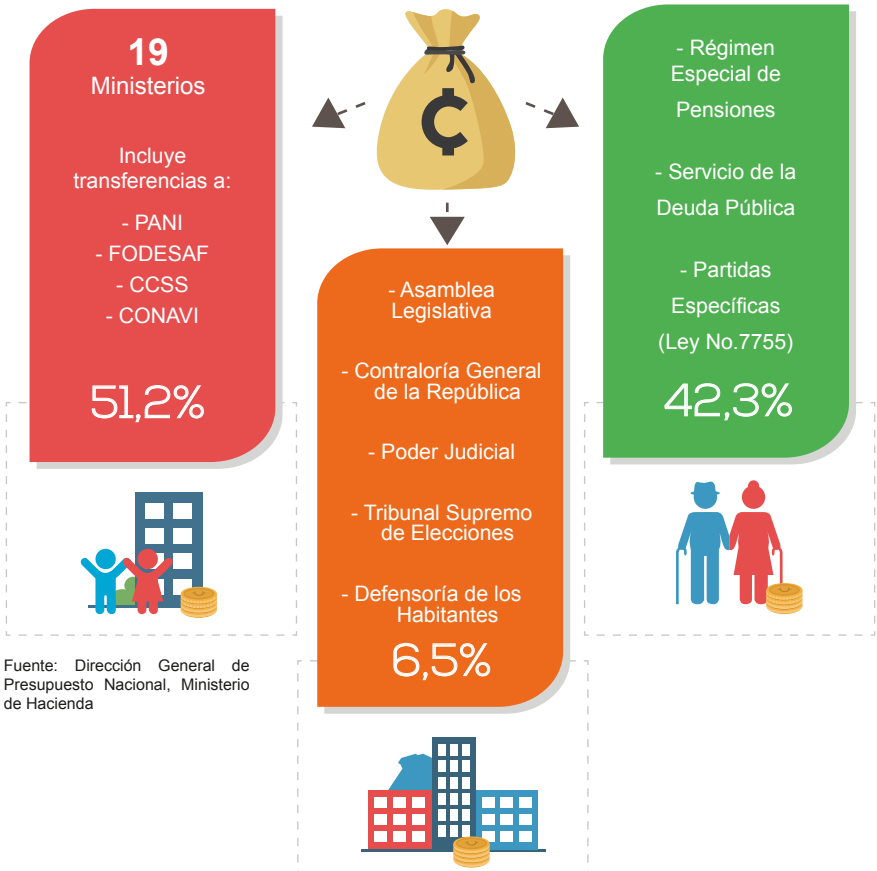
El presupuesto nacional contempla los recursos de las entidades que conforman el Gobierno Central, el cual está compuesto por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares (Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes), el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

el servicio de la deuda pública, los regímenes de pensiones y las partidas específicas para las municipalidades.

También se presupueñan transferencias de recursos a otras entidades que ejecutan programas sociales y proyectos de infraestructura considerados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Se incluyen también los recursos para

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL 2018

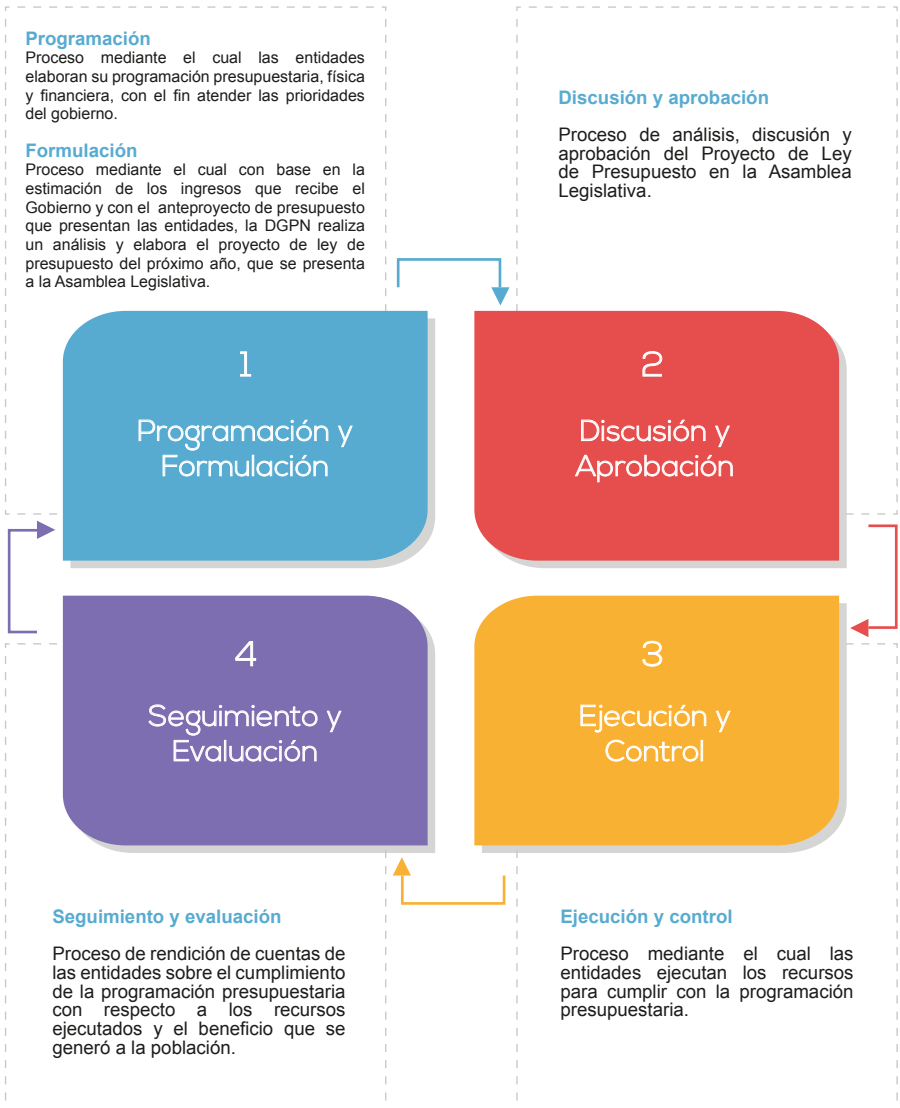


Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

EL CICLO PRESUPUESTARIO

Comprende cinco etapas: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación; cada una de ellas se describe seguidamente:

ETAPAS DEL PRESUPUESTO NACIONAL



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

DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL

La Constitución Política en su artículo 178 establece que el Proyecto de Ley debe ser entregado a la Asamblea Legislativa el 1° de setiembre de cada año. A partir de ese momento se realiza un proceso de análisis por parte de los diputados y las diputadas, tal y como se muestra a continuación:

Envío del proyecto de Ley del Presupuesto Nacional a la Asamblea Legislativa (1 de setiembre*).

1

2

Comisión de Asuntos Hacendarios designa una subcomisión de presupuesto.

La subcomisión de presupuesto le rinde un informe a la Comisión de Asuntos Hacendarios (1 de octubre*).

3

4

Presentación de mociones tendientes a modificar el proyecto (15 de octubre*).

Votación en Comisión del proyecto (20 de octubre*).

5

6

Dictamen o dictámenes sobre el proyecto (25 de octubre*).

Trámite en el Plenario
1er debate: 27 de noviembre /
2do debate: 29 de noviembre.*

7

8

Presupuesto aprobado 29 de noviembre.*

Fuente: Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica

* Fechas límites

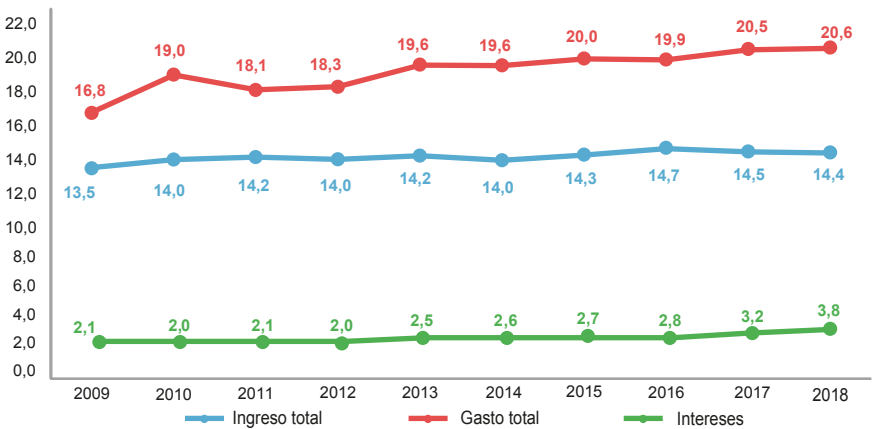
EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de los ingresos y gastos efectivos del presupuesto nacional en los últimos ocho años, estimados para 2017 y 2018.

A partir del 2009, el exceso

de gastos sobre ingresos ha generado un déficit que ha venido creciendo a través del tiempo, lo que hace que la deuda también se incremente de manera acelerada, poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.

Gráfico 1
Presupuesto Nacional
Ingresos, gastos e intereses efectivos sin amortización
2009-2016 y estimados 2017-2018
(como porcentaje del PIB)

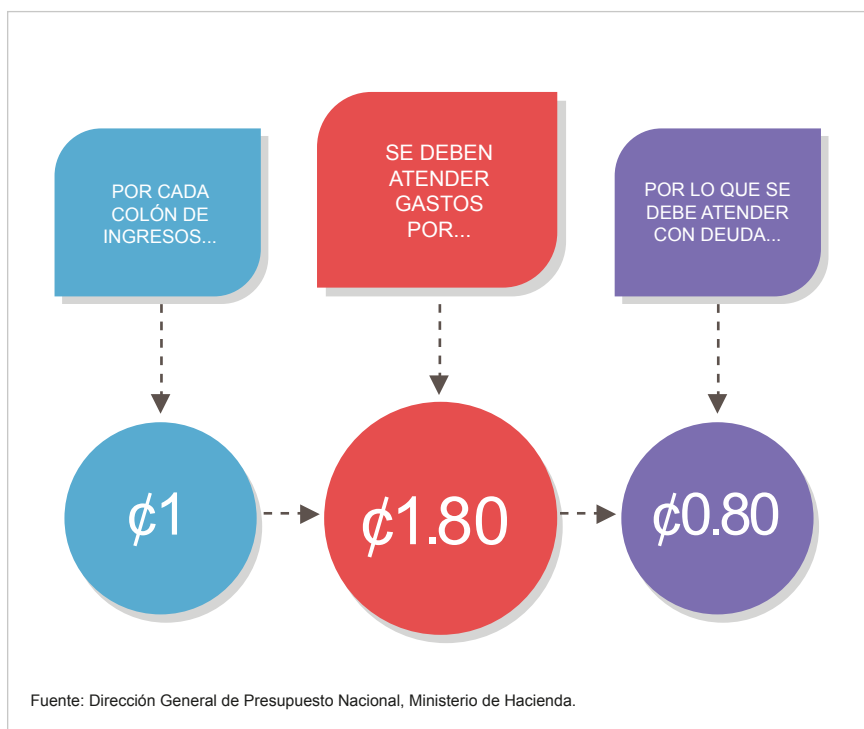


Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS

Los ingresos que el Gobierno estima recibir por concepto de recaudación de impuestos no son suficientes para cubrir todos los gastos que deben ser atendidos en el 2018.

Para cubrir el faltante de recursos, es necesario solicitar financiamiento, como ha ocurrido en años anteriores. Esta relación se ejemplifica en el siguiente esquema:



¿CÓMO SE FINANCIA EL PRESUPUESTO?

El Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el 2018 asciende a ¢9.313.932,4 (¢9.3 billones), esto representa un crecimiento de 3,2%, con respecto al año anterior. Si bien este proyecto atiende una disposición presidencial para evitar el aumento del presupuesto, las obligaciones legales y constitucionales deben ser atendidas y son estas las que explican en su mayoría este porcentaje de incremento.

La estimación de ingresos para el 2018, por concepto de recaudación de impuestos, transferencias, contribuciones sociales e ingresos de capital e ingresos no tributarios asciende a ¢5.187.316,7 millones

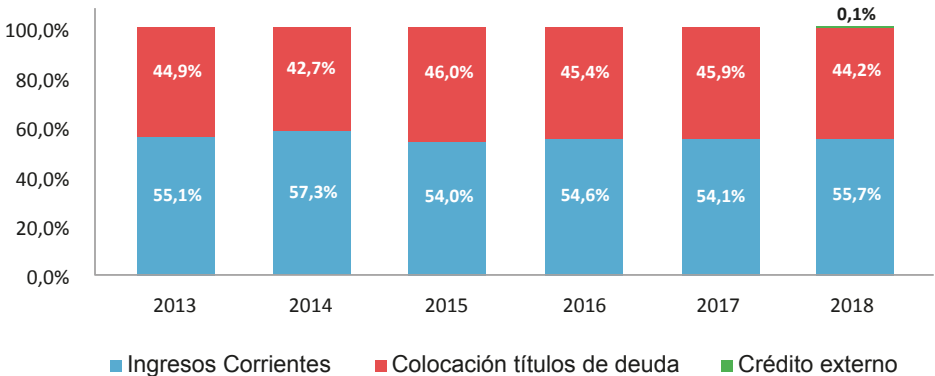
(¢5.2 billones).

Esto significa que la suma restante para cubrir el presupuesto, ¢4.126.615,7 (¢4.1 billones), debe financiarse con deuda interna.

Un alto porcentaje de estos recursos se utilizará para pagar deuda adquirida en años anteriores y sus intereses, lo que limita la disponibilidad de recursos para atender otras necesidades de la población.

El siguiente gráfico muestra un comparativo del financiamiento del presupuesto nacional en los últimos años.

Gráfico 2
Financiamiento del Presupuesto Nacional
2014-2018*
(estructura porcentual)



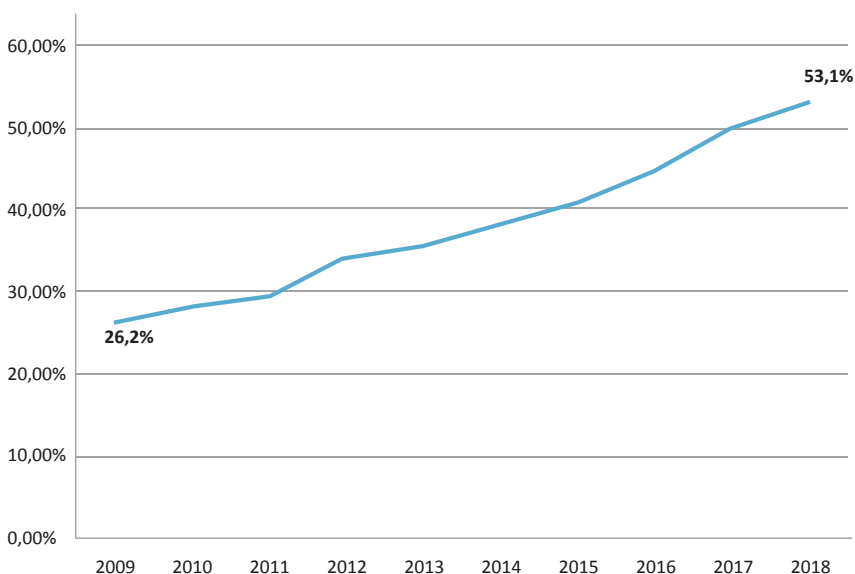
*Los datos corresponden al Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2018.
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

SALDO DE LA DEUDA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

A continuación el gráfico muestra la proporción de la deuda del Gobierno durante el periodo 2009–2018, la tendencia ha sido endeudarse para financiar el déficit fiscal, situación que en

los últimos años ha hecho que la deuda del gobierno se incremente aproximadamente el doble, pasando de 26,2% en el 2009 a 53,1% en el 2018.

Gráfico 3
Deuda del Gobierno Central
2009-2018*
(como porcentaje del PIB)



* 2018 Estimado

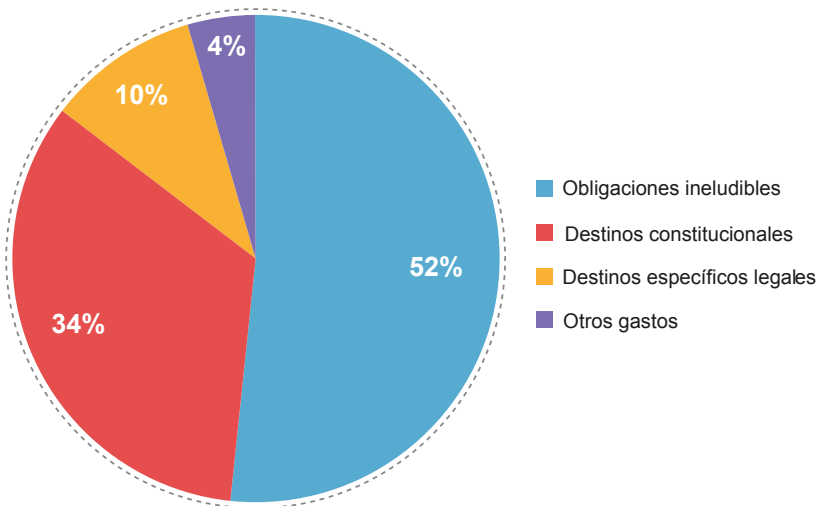
Fuente: Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

RIGIDEZ PRESUPUESTARIA

Aproximadamente el 96,0% de los gastos del presupuesto están asociados a porcentajes fijos de la recaudación obtenida de ciertos impuestos, o bien a un monto fijo del PIB que crece todos los años.

Por lo anterior, se deben afrontar mayores gastos sin contar con nuevas fuentes de ingresos, lo que lleva a que el margen de acción para asignar recursos a otras áreas no sea lo suficientemente amplio.

Gráfico 4
Rigidez del Presupuesto Nacional
Gastos presupuestarios por destino constitucional,
legal y otras obligaciones
(estructura porcentual)



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

ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO A NIVEL INSTITUCIONAL

Título Presupuestario	Ley Actual 2017	Proyecto de Presupuesto 2018	Variación 18 / 17	Participación relativa 2018	Porcentaje del PIB
Servicio de la Deuda Pública	2.929.855,0	2.983.349,0	1,8%	32,0%	8,3%
Ministerio de Educación Pública	2.565.715,4	2.660.646,9	3,7%	28,6%	7,4%
Regímenes de Pensiones	886.410,0	953.756,0	7,6%	10,2%	2,7%
Poder Judicial	465.945,2	474.792,0	1,9%	5,1%	1,3%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	473.042,7	474.428,0	0,3%	5,1%	1,3%
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	463.132,3	474.116,0	2,4%	5,1%	1,3%
Ministerio de Salud	304.247,3	325.856,1	7,1%	3,5%	0,9%
Ministerio de Seguridad Pública	252.644,8	258.595,0	2,4%	2,8%	0,7%
Ministerio de Justicia y Paz	135.812,2	144.566,0	6,4%	1,6%	0,4%
Ministerio de Hacienda	116.908,9	119.812,0	2,5%	1,3%	0,3%
Tribunal Supremo de Elecciones	45.454,6	68.223,0	50,1%	0,73%	0,2%
Ministerio de Ambiente y Energía	58.025,6	57.000,0	-1,8%	0,6%	0,2%
Ministerio de Cultura y Juventud	52.124,4	50.400,7	-3,3%	0,5%	0,1%
Ministerio de Gobernación y Policía	46.720,4	49.146,3	5,2%	0,5%	0,1%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	47.367,7	39.564,0	-16,5%	0,4%	0,1%
Asamblea Legislativa	34.717,8	36.915,0	6,3%	0,4%	0,1%
Ministerio de Relac. Exteriores y Culto	27.135,6	28.865,0	6,4%	0,3%	0,1%
Ministerio Economía, Industria y Comercio	22.274,1	23.228,8	4,3%	0,2%	0,1%
Contraloría General de la República	21.003,4	21.765,0	3,6%	0,2%	0,1%
Presidencia de la República	16.034,2	16.220,0	1,2%	0,2%	0,05%
Minist. Planific. Nac. y Política Económica	10.291,0	10.292,0	0,0%	0,1%	0,03%
Ministerio de la Presidencia	9.922,8	10.266,0	3,5%	0,1%	0,03%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	9.525,9	8.851,2	-7,1%	0,1%	0,02%
Ministerio de Comercio Exterior	8.860,9	7.504,0	-15,3%	0,1%	0,02%
Ministerio de Vivienda y Asent. Humanos	10.130,4	7.413,4	-26,8%	0,1%	0,02%
Defensoría Habitantes de la República.	6.134,0	6.361,0	3,7%	0,1%	0,02%
Partidas Específicas	3.000,0	2.000,0	-33,3%	0,0%	0,01%
TOTAL GENERAL	9.022.436,6	9.313.932,4	3,2%	100,0%	25,9%

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

COMPONENTES DEL PRESUPUESTO NACIONAL

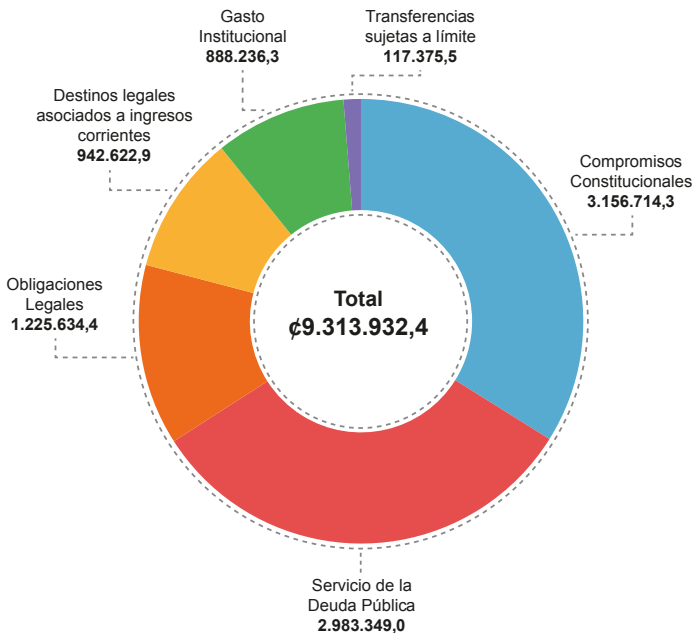
El Presupuesto Nacional para el 2018 presenta un crecimiento del 3,2%, considerando la amortización de deuda. Esto se explica, principalmente, porque los gastos que lo conforman se encuentran ligados a bases legales, crecimientos, entre otros.

Los recursos que se incorporan en el presupuesto de 2018 se orientan a

atender las necesidades de un país en desarrollo, no obstante, debido a la situación fiscal que se atraviesa, estos recursos son priorizados y racionalizados.

Para una mayor comprensión, se analizará el presupuesto según seis componentes, como se explica en el siguiente gráfico:

Gráfico 5
Distribución del Presupuesto Nacional 2018 por componente
(millones de colones)



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

GASTOS INSTITUCIONALES

Incluye los recursos para atender los servicios a la población, como seguridad, salud y fomento de la cultura, además, contiene los rubros para el pago de salarios y compra de bienes y servicios. Se excluye lo correspondiente al Ministerio de Educación Pública, Poder Judicial y gastos electorales, ya que por su naturaleza se clasifican en el componente Compromisos Constitucionales.

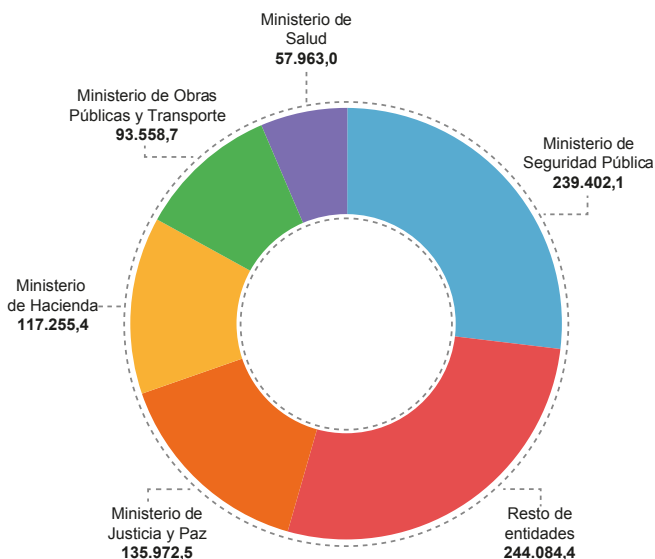
¢888.236,3 millones

9,5% del
Presupuesto Nacional

Tasa de variación
Ley actual 2017
vs
Proyecto de
Presupuesto 2018

-1,4%

Gráfico 6
Distribución del gasto institucional
(millones de colones)



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

El componente de **Gastos Institucionales** comprende gastos por el pago de salarios de 44.557 plazas de funcionarios (as) del Gobierno Central (excluyendo las plazas del Ministerio de Educación y el Poder Judicial), entre los que se encuentran 22.983 policías que elaboran en los ministerios de Seguridad Pública, Justicia, Obras Públicas y Transportes. También contempla recursos para el pago de servicios como agua, luz, alquileres, mantenimiento de las entidades, entre otros.

SERVICIO DE LA DEUDA

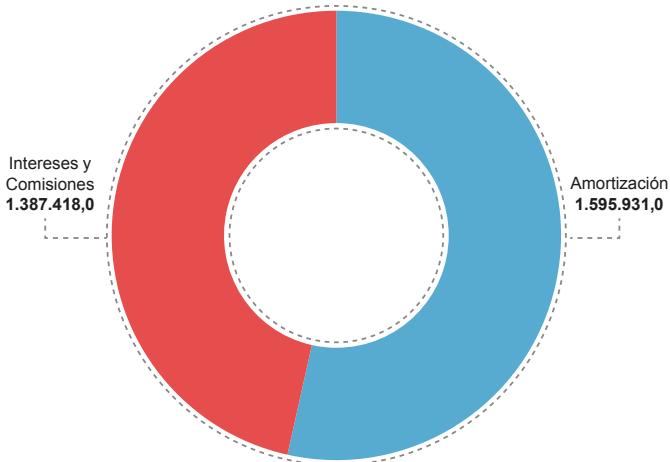
Se incluyen los rubros correspondientes a la amortización de deuda, y los intereses de los compromisos que debe afrontar el gobierno por préstamos contraídos con organismos internacionales y por la colocación de deuda interna.

¢2.983.349,0 millones
32,0% del
Presupuesto Nacional

Tasa de variación
Ley actual 2017
vs
Proyecto de
Presupuesto 2018



Gráfico 7
Distribución del Servicio de la Deuda
(millones de colones)



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

En relación con el componente **Servicio de la Deuda**, producto del manejo responsable y efectivo de la colocación de deuda por parte del Ministerio de Hacienda se ha prorrogado el plazo para los principales pagos de los títulos, no obstante estos esfuerzos, los intereses siguen aumentando su peso relativo dentro del presupuesto nacional.

TRANSFERENCIAS A OTRAS ENTIDADES

Contempla las obligaciones que el Estado debe trasladar a otras entidades, para que estas puedan cubrir su operación normal, como el pago de salarios, atención de programas sociales, compra de bienes y servicios. Estas transferencias son financiadas con ingresos corrientes.

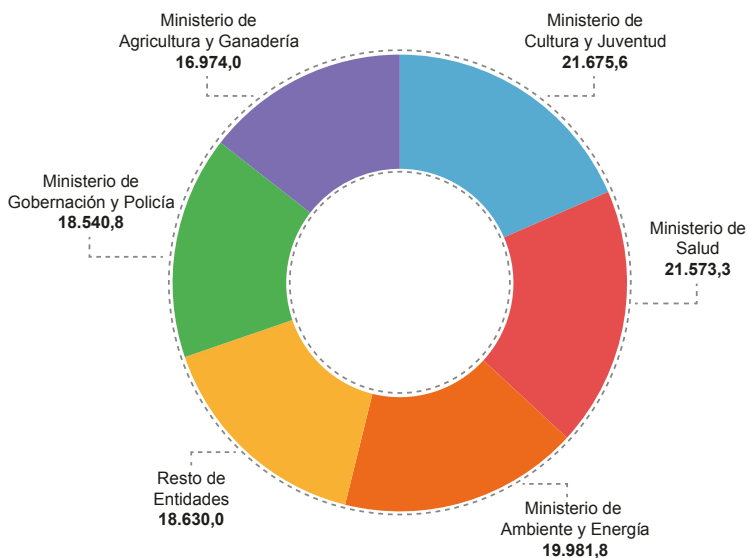
¢117.375,5 millones

1,3% del
Presupuesto Nacional

Tasa de variación
Ley actual 2017
vs
Proyecto de
Presupuesto 2018

-2,7%

Gráfico 8
Distribución por entidad de transferencias a otras entidades
(millones de colones)



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

Dentro del componente **Transferencias a otras entidades**, a continuación se mencionan algunos de los rubros asignados a los órganos desconcentrados:

- Ministerio de Cultura: ₡21.675,6 millones, para los gastos operativos de sus 15 órganos desconcentrados como museos, teatros, SINEM, Archivo Nacional, entre otros.
- Ministerio de Salud: ₡21.573,0 millones distribuidos en las siguientes entidades: Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, Patronato Nacional de Ciegos, Patronato Nacional de Rehabilitación, Instituto Costarricense en Nutrición y Salud, Instituto Costarricense del Deporte y Recreación y a la Dirección de CENCINAI.
- Ministerio de Ambiente y Energía: ₡19.581,8 millones, destinados en su mayor parte a cubrir los gastos operativos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

DESTINOS LEGALES ASOCIADOS A INGRESOS CORRIENTES

Corresponde a los ingresos que recibe el gobierno por impuestos, multas, cánones, creados mediante leyes específicas, dentro de las que se señala el destino o gasto a cubrir, con el fin de atender necesidades de la población.

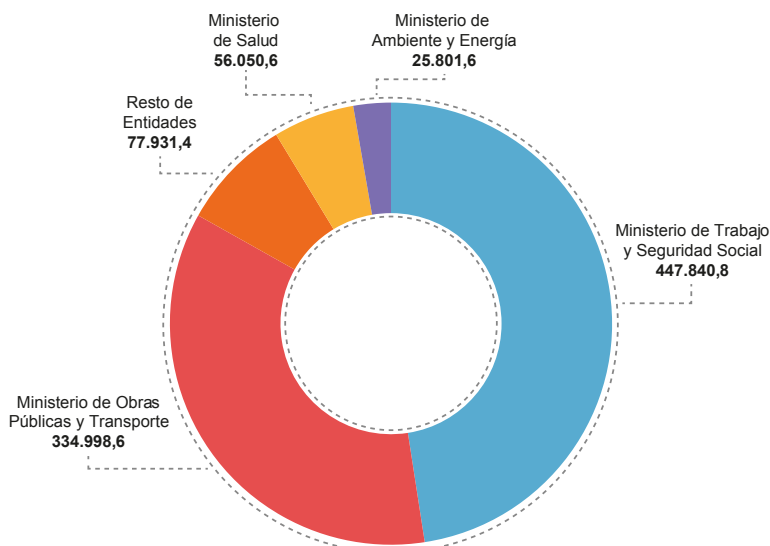
₡942.622,9 millones

10,1% del
Presupuesto Nacional

Tasa de variación
Ley actual 2017
vs
Proyecto de
Presupuesto 2018

6,7%

Gráfico 9
Distribución por entidad de destinos legales
(millones de colones)



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

Dentro de los **Destinos Legales asociados a Ingresos Corrientes** se encuentran:

- FODESAF, para atender programas sociales.
- PANI, para protección y atención de la niñez y madres adolescentes.
- IMAS, para el programa de seguridad alimentaria.
- CONAVI, para cubrir lo dispuesto en las Leyes 7798 y 8114.
- Municipalidades, en atención a lo indicado en la Ley 8114.

COMPROMISOS CONSTITUCIONALES

Se incluyen los rubros que el gobierno debe atender por mandato constitucional, tales como los asignados a educación, Poder Judicial y gasto electoral.

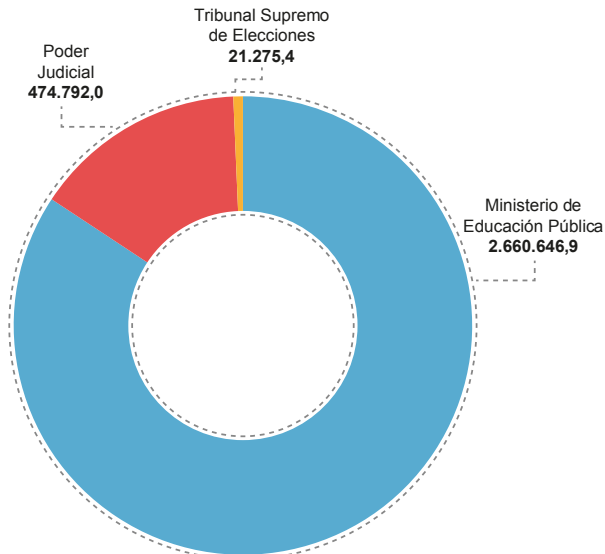
¢3.156.714,3 millones

33,9% del
Presupuesto Nacional

Tasa de variación
Ley actual 2017
vs
Proyecto de
Presupuesto 2018

4,0%

Gráfico 10
Distribución por entidad de los compromisos constitucionales
(millones de colones)



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

Tres Compromisos Constitucionales son los siguientes:

- Ministerio de Educación Pública: Se incluyen recursos para el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), juntas de educación y pagos de maestros y profesores.
- Poder Judicial: Se asignan recursos para la administración de justicia mediante la resolución de procesos judiciales, entre otros.
- Tribunal Supremo de Elecciones: contempla recursos para impartir justicia electoral y organizar procesos electorales.

OBLIGACIONES Y PRIORIDADES NO ASOCIADAS A INGRESOS CORRIENTES

Corresponde a los gastos producto de leyes, proyectos o programas prioritarios, pero que no poseen una fuente de financiamiento, no obstante, el Gobierno se ve en la obligación de atenderlos, independientemente de cual sea la situación fiscal que atraviesa el país.

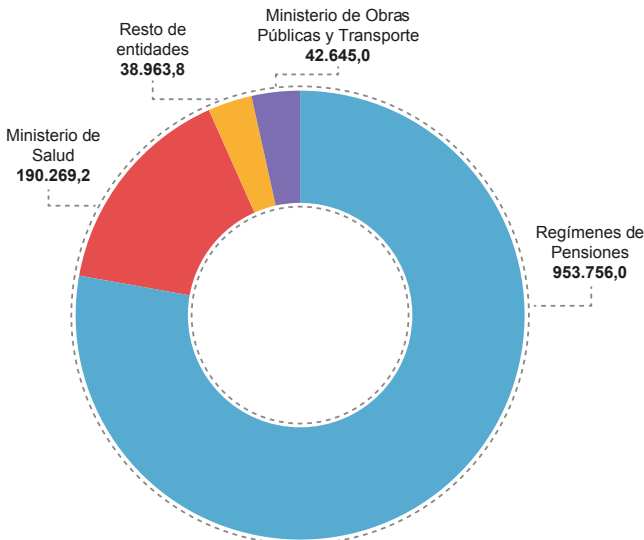
¢1.225.634,4 millones

13,0% del
Presupuesto Nacional

Tasa de variación
Ley actual 2017
vs
Proyecto de
Presupuesto 2018

6,4%

Gráfico 11
Distribución por entidad de obligaciones y prioridades
(millones de colones)



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

Entre las **Obligaciones y Prioridades no asociadas a Ingresos Corrientes** se encuentran las siguientes:

- CCSS: para el régimen de salud con el fin de atender: Trabajadores Independientes, Centros Penales, Enfermedad, Paternidad Responsable, Fecundación In Vitro, juegos nacionales.
- INCIENSA, gastos operativos y para el laboratorio de microbiología de alimentos.
- Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, distribuidos entre 14 regímenes de pensiones.
- Ruta 32 y construcción de acceso a la terminal de Contenedores de Moín.
- Previsión para el INCOFER para rehabilitación de la línea férrea y compra de vagones de tren.

COMPARATIVO DEL CRECIMIENTO DEL PRESUPUESTO NACIONAL DISTRIBUIDO POR COMPONENTES

En el siguiente cuadro se muestran los esfuerzos realizados por el Gobierno para mejorar la calidad del gasto público, los cuales se reflejan en los decrecimientos en el gasto institucional y en las transferencias sujetas al límite, no obstante, los demás componentes corresponden a gastos asociados a leyes o mandatos constitucionales, por lo que su asignación ya está establecida en la normativa respectiva.

	PRESUPUESTO 2017	PRESUPUESTO 2018	DIFERENCIA	TASA DE CRECIMIENTO	PARTICIPACIÓN 2018
TOTAL GENERAL	9.022.436,5	9.313.932,4	291.495,9	3,2%	100,0%
Gasto Institucional	900.993,6	888.236,3 ↓	(12.757,4) ↓	-1,4% ↓	-4,4% ↓
Transferencias sujetas a límite	120.609,9	117.375,5 ↓	(3.234,4) ↓	-2,7% ↓	-1,1% ↓
Destinos legales asociados a ingresos corrientes	883.232,2	942.622,9	59.390,7	6,7%	20,4%
Compromisos Constitucionales	3.035.415,0	3.156.714,3	121.299,3	4,0%	41,6%
Obligaciones legales	1.152.331	1.225.634	73.304	6,4%	25,1%
Servicios de la Deuda Pública	2.929.855	2.983.349	53.494	1,8%	18,4%

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



La información del presupuesto nacional es pública y está disponible en la página electrónica del Ministerio de Hacienda www.hacienda.go.cr