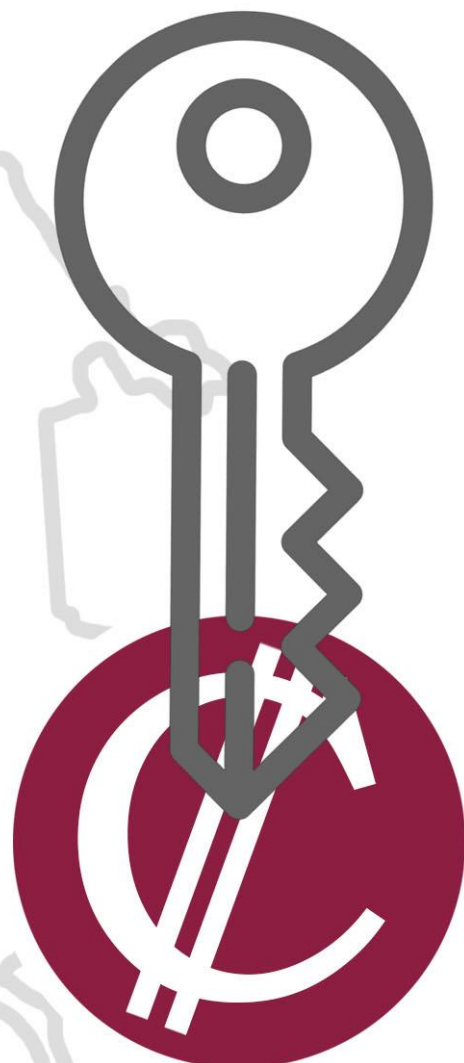


Costa Rica

Análisis y recomendaciones al
Proyecto de presupuesto
ordinario y extraordinario de la República
para el ejercicio económico **2020**

Centroamérica, noviembre de 2019



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Lourdes Molina Escalante – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Sucely Donis – Economista investigadora, Icefi

Abelardo Medina – Economista sénior, Icefi

Lourdes Molina Escalante – Economista sénior, Icefi

Daniel Torres Sandí – Pasante, Icefi

Colaboración especial

Ricardo Castaneda Ancheta - Economista sénior, Icefi

Ana Cevallos Barahona - Economista investigadora, Icefi

Administración

Débora Alvarado - Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Portada, diagramación y proceso de publicación

Mónica Juárez - Oficial de comunicación, Icefi

Encargado de difusión por medios electrónicos

José Ochoa - Oficial de comunicación, Icefi

Noviembre de 2019

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Embajada de Suecia en Guatemala.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. La reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org.

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

Costa Rica

Análisis y recomendaciones al
Proyecto de presupuesto
ordinario y extraordinario de la República
para el ejercicio económico **2020**



Documentos para el diálogo fiscal

Exponer elementos políticos, económicos y fiscales
medulares para allanar el camino hacia
el diálogo y la búsqueda de acuerdos fiscales.



Resumen

Costa Rica se enfrenta a un complejo contexto social, político y económico marcado por niveles crecientes de pobreza y desigualdad, aumento de tensiones que imposibilitan el diálogo, desaceleración económica e incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal. En este contexto Costa Rica discute el primer proyecto de presupuesto presentado después de la aprobación e implementación de la *Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. El contenido del proyecto de presupuesto y el dictamen favorable de la Comisión de Hacendarios evidencian que la reforma fiscal aprobada resulta insuficiente para resolver los problemas de sostenibilidad fiscal de Costa Rica. Para 2020, la recaudación tributaria se mantendría estancada y los recortes del gasto, incluyendo rubros como salud, educación e infraestructura, además de debilitar el bienestar social, serán insuficientes para compensar dicho estancamiento, por lo que el déficit fiscal continuará aumentando. El servicio de la deuda pública es la mayor partida presupuestaria y pone evidencia el alto costo de oportunidad de estos recursos que debieran destinarse a la mejora en el bienestar de la población. El análisis a este proyecto de presupuesto reafirma la necesidad de que la sociedad costarricense logre un acuerdo fiscal integral que aborde efectivamente sus problemas fiscales estructurales.

Palabras clave: **Costa Rica, proyecto de presupuesto, regla fiscal, ingresos, gastos, deuda, déficit.**

Abstract

Costa Rica faces a complex social, political and economic context marked by increasing levels of poverty and inequality, increasing tensions that hamper dialogue, economic slowdown and uncertainty about fiscal sustainability. In this context, Costa Rica discusses the first draft budget presented after the approval of the 2018 fiscal reform. The presented draft budget and the favorable opinion from the Treasury Commission reveal that the approved reform is insufficient to solve Costa Rica's fiscal sustainability problems. By 2020, tax revenues would remain stagnant and spending cuts - including sensitive areas such as health, education and infrastructure - would be insufficient to compensate for such stagnation, so the fiscal deficit would increase again. The public debt service is the largest budgetary line and reveals the high opportunity cost of these resources that should be used to improve the welfare of the population. The 2020 budget project reaffirms the Costa Rican need to build a comprehensive fiscal agreement that effectively addresses its structural fiscal problems.

Key words: **Costa Rica, draft budget, fiscal rule, revenues, expenditure, debt, deficit**

Contenido

Siglas y acrónimos	7
I. Introducción	8
II. Análisis de contexto	9
2.1 Desigualdad, pobreza y envejecimiento marcan el contexto social costarricense	9
2.2 Un contexto político tenso que debilita el espacio para un debate maduro sobre los cambios estructurales que urge la política fiscal	10
2.3 Contexto económico: a la espera de una mayor actividad comercial y económica en 2020	13
III. Análisis del proyecto de presupuesto	15
3.1 Presupuesto de ingresos 2020: una recaudación tributaria estancada	15
3.2 Presupuesto de gastos 2020 aumenta más rápido que el de ingresos.....	17
3.3 Presupuesto de egresos: presión por el pago de deuda pública versus la garantía de derechos y el bienestar.....	20
3.4 Los ingresos y el gasto público son insuficientes para garantizar el desarrollo, mientras el déficit fiscal vuelve a crecer en 2020	25
3.5 El saldo de la deuda pública llegará al 64.7% del PIB	26
IV. Transparencia y participación ciudadana	27
V. El presupuesto y la igualdad de género	29
VI. Reflexiones finales	30
VII. Recomendaciones	31
VIII. Referencias bibliográficas	32

Siglas y acrónimos

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
Ciep	Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBP	International Budget Partnership
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGV	Impuesto General sobre Ventas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MCTT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAC	Partido Acción Ciudadana
PEN	Programa Estado de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRN	Partido Restauración Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana

I. Introducción

En 2019, Costa Rica ha estado marcada por los cambios fiscales derivados de la implementación de la *Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. Estos cambios han ocasionado un resurgimiento de la polarización política y la conflictividad social en medio de una evidente incapacidad política para lograr diálogos efectivos en la búsqueda de acuerdos sociales.

A pesar de la implementación de las reformas contenidas en la *Ley N° 9635*, las finanzas públicas costarricenses se mantienen en el camino de la insostenibilidad, lo cual pone en riesgo la continuidad del modelo de protección social que históricamente ha caracterizado al país centroamericano.

En este contexto, la administración del presidente Carlos Alvarado, presentó el pasado mes de agosto el *Proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020*. El pasado 16 de octubre, la Comisión de Asuntos Hacendarios dictaminó favorablemente el proyecto de presupuesto, sin realizar mayores cambios más que una reclasificación de gastos de capital como gastos corrientes. El presente documento contiene un análisis del proyecto del presupuesto y los cambios introducidos por el Dictamen de la Comisión de Asuntos Hacendarios y tiene el objetivo de aportar insumos para el debate y la discusión, previo a su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

El documento parte de un análisis breve de los contextos político, económico y social, que muestra los desafíos de la sociedad costarricense a los cuales el presupuesto público debiera dar respuesta. Posteriormente, se presenta un análisis del proyecto de presupuesto 2020 abarcando los distintos componentes de la política fiscal: ingresos, gastos, deuda, así como transparencia y participación ciudadana. Además, se incluye una reflexión sobre la vinculación entre el proyecto de presupuesto con el *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022* y con los compromisos en materia de construcción de la igualdad de género. Finalmente, el documento incorpora una serie de reflexiones finales y recomendaciones, para que puedan ser tomadas en cuenta por el Legislativo y el Ejecutivo de cara al proceso de aprobación del presupuesto.

Dentro de las recomendaciones más importantes, se destacan tres. Primero, la necesidad de que el Ministerio de Hacienda defina una estrategia concreta para enfrentar el estancamiento de la carga tributaria; segundo, que la discusión del presupuesto público se realice poniendo al centro la garantía de los derechos de las personas y el resguardo de las asignaciones presupuestarias en áreas clave para el desarrollo y la paz social como salud y educación; y, finalmente, que se comience a sentar las bases para construir un verdadero acuerdo fiscal que encuentre soluciones integrales a los problemas estructurales de las finanzas públicas costarricenses.

II. Análisis de contexto

2.1 Desigualdad, pobreza y envejecimiento marcan el contexto social costarricense

En las últimas tres décadas Costa Rica ha mejorado de manera sostenida su nivel de desarrollo humano. De acuerdo con la más reciente edición del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el país se ubica en la posición 63 de 189 naciones, con una puntuación de 0.794 que le categoriza en un nivel de desarrollo humano alto (PNUD, 2019). A pesar de esa mejora sostenida en las condiciones de vida de la población, la sociedad costarricense está lejos de superar desigualdades y desafíos sociales de carácter estructural.

Uno de esos desafíos son los altos niveles de desigualdad, desde 2011 el coeficiente de Gini por hogares y por personas ha mantenido valores por encima del 0.50 a nivel nacional (Costa Rica, Inec, 2018). Estos altos niveles de desigualdad provocan una pérdida de cerca del 20.0% en el desempeño del IDH costarricense, que tan solo para 2017 cayó 0.143 puntos, alcanzando un valor de 0.651 (PNUD, 2019). La pobreza es otro reto que enfrenta Costa Rica, pues desde hace más de una década uno de cada cinco costarricenses vive por debajo de la línea de pobreza, situación que se intensifica aún más en la zona rural del país, donde, para 2018, el 25.1% de la población se encontraba en esta condición. Las mediciones de este fenómeno más allá de su dimensión monetaria con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) confirman estas disparidades: para 2018, el IPM mostraba que a nivel nacional 23.1% de las personas se encontraban en situación de pobreza, en la zona rural este porcentaje aumenta hasta un 36.4%, es decir cerca de 500 mil personas del área rural son afectadas por este flagelo social (Costa Rica, Inec, 2018). Adicionalmente, los ingresos de los hogares se han estancado, mientras su endeudamiento para consumo ha aumentado: en junio de 2018, el ingreso promedio por hogar se ubicó en ₡1.0 millón, pero la deuda de consumo promedio fue de ₡8.5 millones. Esta deuda, como proporción del ingreso de los hogares, pasó de representar 5.2 veces el ingreso en 2011, a 8.4 veces en 2018, lo cual da cuenta del alto nivel de endeudamiento de los hogares costarricenses (Rodríguez, 2019).

Otro de los desafíos de Costa Rica en materia social es el cambio en la composición de su población. El *Panorama Demográfico 2015* del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Inec) enfatizó que la sociedad costarricense se encuentra en una etapa avanzada en su transición demográfica, caracterizada por bajas tasas de natalidad y mortalidad, aunado a mejoras en la esperanza de vida. Naturalmente, esto conlleva un aumento sostenido en la tasa de dependencia demográfica (cociente entre la suma de la población dependiente, y la independiente) que se estima alcanzará el 57.3% en 2050 (Costa Rica, Inec, 2016). Tal como ha señalado la Contraloría General de la República (CGR), el cambio demográfico es un factor de relevancia para la hacienda pública porque modifica la demanda de servicios públicos, pero también debido a su incidencia sobre la actividad y crecimiento económico. Por ejemplo, la población en edad escolar muestra una reducción considerable: desde inicio de siglo la cantidad de personas entre los 4 y 12 años pasó de 746,860 (1999) a 668,439 en 2017 (Costa Rica, CGR, 2019). Esta tendencia ha llevado a que algunos sectores aboguen por disminuir el presupuesto para educación. Sin embargo, a pesar de haber menos personas en edad escolar, los desafíos

en cuanto a cobertura educativa han aumentado. Según datos del Séptimo Informe Estado de la Educación, en 2018 el Ministerio de Educación Pública (MEP) reportó una tasa de escolaridad en primaria de 93.1%, inferior a la mostrada en el periodo 2005-2011, que superaba el 97.0%. Además, en 2018 se contabilizó que 53,000 personas entre los 12 y 16 años, no asistía a ninguna de las modalidades ofrecidas por el MEP (PEN, 2019).

Por tanto, menos población en edad escolar, no necesariamente significa que se requiera menor inversión; el análisis debe incorporar el dato de la inversión educativa per cápita, que sigue siendo bajo en Costa Rica, si se compara con países integrantes de la OCDE.¹ Asimismo, la incorporación de sectores vulnerables excluidos del sistema educativo debe acompañarse de mejoras sustanciales en la calidad de la formación, ante lo cual «la transición demográfica brinda una oportunidad única para progresar en cobertura, eficiencia y calidad, pero reducir la inversión podría revertir los avances obtenidos y alejar más al país de la meta de universalidad en este nivel» (PEN, 2019: 128).

El cambio demográfico también plantea desafíos al sistema de salud pública. El aumento de la población adulta mayor, aunado al deterioro de condiciones ambientales, deriva en mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles como cáncer, diabetes, enfermedades cardiovasculares y respiratorias, las cuales requieren atención médica prolongada y muy costosa. Según la CGR, el efecto demográfico puro señala que hacia 2030 el requerimiento presupuestario para dos de los principales servicios de salud (consulta externa y hospitalización) podría incrementarse un 86.0%, en comparación a 2016 (Costa Rica, CGR, 2019).

Los párrafos precedentes muestran que la tendencia demográfica es un factor adicional que debería considerarse al analizar y decidir sobre la fiscalidad y Hacienda Pública costarricense.

2.2 Un contexto político tenso que debilita el espacio para un debate maduro sobre los cambios estructurales que urge la política fiscal

El 2019 se ha visto afectado por múltiples huelgas y acciones colectivas de rechazo, por parte de los sindicatos de educación y salud, grupos de estudiantes, así como los sectores pesquero y transportistas, a los proyectos de *Ley de Educación y Formación Técnica Profesional Dual*, *Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos*, *Ley de definición de servicios públicos esenciales* y la aplicación de la regla fiscal contenida en la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley N° 9635)*. Esta última incluso ha generado enfrentamientos entre los diferentes poderes del Estado. Ante la negativa de la Corte Plena del Poder Judicial de aplicar en su totalidad la nueva normativa sobre incentivos y anualidades, el Ministerio de Hacienda anunció recortes del presupuesto 2020 para ese poder (Ciep, 2019).

¹ De ser Costa Rica parte de este grupo, estaría únicamente por encima de México, y ligeramente de Turquía.

Mientras tanto la administración del presidente Alvarado Quesada parece contar con un apoyo popular cada vez menor. Según resultados de la última encuesta del Centro de Investigación y Estudios Políticos (Ciep) de la Universidad de Costa Rica (UCR), el descontento hacia el gobierno creció de un 52.0% en marzo, a un 62.0% en agosto 2019; entre esos meses el apoyo ciudadano decreció del 23.0% al 19% (Ciep, 2019). Además, el 2019 ha estado marcado por varios cambios en el Gabinete, luego de la renuncia, por diferentes motivos, de funcionarios de alto nivel como el Ministro de la Presidencia, la Ministra de Coordinación Económica, el Ministro de Educación, el Ministro de Trabajo y el Viceministro de Ingresos; e incluso, la Ministra de Hacienda, quien presentó su renuncia el pasado 23 de octubre.

Por su parte, la composición y dinámica de la Asamblea Legislativa merece especial atención. El 4 de febrero de 2018 se llevaron a cabo elecciones legislativas que cambiaron significativamente la composición del Legislativo. El partido oficial Acción Ciudadana (PAC) es la tercera fuerza legislativa con solo el 17.5% de las diputaciones, lo que equivale a 10 curules. El Partido Liberación Nacional (PLN) es la primera fuerza, con un total de 17 curules y el Partido Restauración Nacional (PRN) se constituyó como el segundo grupo parlamentario, con 14 diputaciones, de los cuales, a finales de 2018, siete se separaron y pasaron a formar un bloque independiente afín al excandidato presidencial Fabricio Alvarado. De los siete partidos representados en la Asamblea Legislativa ninguno tiene mayoría simple (29 de 57 votos), es decir que la negociación resulta indispensable para legislar.

Al momento de recibir el proyecto de presupuesto 2020 de parte del Ejecutivo, la diputada presidenta de la Comisión de Asuntos Hacendarios, Ana Lucía Delgado Orozco, perteneciente a la bancada de PLN, indicó que el trámite del proyecto sería minucioso para garantizar la aplicación de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* y la contención del gasto.² Por su parte, diputados del PAC y del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) han manifestado satisfacción porque el proyecto de presupuesto se realizó bajo la aplicación de la regla fiscal.³ En el seno de la Comisión de Asuntos Hacendarios, el presupuesto ha sido discutido con los jefes de cada institución, prestando especial atención al cumplimiento de la regla fiscal y aprobación de normativas presupuestarias para la contención del gasto y el seguimiento a la ejecución presupuestaria y situación de plazas vacantes.⁴ Adicionalmente, el PLN ha presentado el *Proyecto de ley 21573* para garantizar que la regla fiscal se aplique respecto al proyecto vigente y no respecto al aprobado.⁵

²Véase: <http://www.asamblea.go.cr/p/Lists/Noticias/DispForm.aspx?ID=8728&ContentTypeld=0x0100AEFFC8C3B152B24EB8D5FA5DE427D586>

³ Véase: <http://www.monumental.co.cr/2019/09/01/diputados-celebran-aplicacion-de-regla-fiscal-en-presupuesto-2020/>

⁴ Véase: <https://www.larepublica.net/noticia/diputados-ponen-en-cintura-al-gobierno-de-cara-a-presupuesto-2020-y>
<http://www.asamblea.go.cr/p/Lists/Noticias/DispForm.aspx?ID=8733&ContentTypeld=0x0100AEFFC8C3B152B24EB8D5FA5DE427D586>

⁵ Véase: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/presentan-proyecto-de-ley-para-aplicar-correctamente-regla-fiscal/>

Otro elemento a considerar en el contexto político costarricense es el rol estratégico y decisivo papel de la Sala Constitucional, en la definición de proyectos de trascendencia para el país que han sido sometidos a consulta constitucional, como fue el caso de la reforma fiscal en el que esta Sala, mediante *Resolución N°2018019511*, dictaminó que no existían vicios de inconstitucionalidad en la reforma,⁶ lo cual permitió su segundo debate en la Asamblea Legislativa. Por su importante poder, la elección de magistraturas se ha convertido en un espacio político altamente codiciado y férreamente disputado en la Asamblea Legislativa.⁷ Los criterios de la Contraloría General y la Procuraduría General de la República también han calado en recientes diferendos y en el marco de las discusiones sobre el alcance de las disposiciones de la reforma fiscal.

Finalmente, un hecho que no puede ignorarse al analizar el contexto político de cara al Presupuesto 2020, radica en las elecciones municipales de febrero próximo. En 2016, Costa Rica realizó sus primeras elecciones municipales separadas de las presidenciales y legislativas, a partir de lo cual el país estará convocado a urnas cada 2 años. Esto implica que las estructuras partidarias atraviesen con mayor frecuencia por pugnas internas de poder, que pueden incluso trascender a la correlación de fuerzas en fracciones legislativas. Adicionalmente, en agosto de 2018 la Sala Constitucional declaró inconstitucionales las normas que impiden el matrimonio igualitario en el país, y fijó un plazo de 18 meses para que la Asamblea Legislativa regule estas uniones (Cascante, 2018). El vencimiento de dicho plazo, coincide con los comicios municipales de febrero próximo, con lo cual se podría reposicionar la polarización político-electoral alrededor de este tema, y demás derechos sexuales y reproductivos, tal como sucedió en el balotaje de 2018.

Costa Rica enfrenta así la discusión y aprobación de su primer Presupuesto Ordinario bajo las disposiciones de la recién aprobada *Ley N° 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. Sobre la misma el Icefi advirtió que tenía proyecciones de recaudación «*extremadamente optimistas*», que su regla fiscal «*podría provocar una disminución del bienestar social garantizado con la producción de bienes y servicios públicos*»⁸ y cuya discusión generó un fuerte debate nacional, de creciente polarización sociopolítica.

El país está urgido de una madurez política que permita al gobierno, a los diferentes partidos políticos y a los grupos sociales de presión, alcanzar acuerdos fiscales de mediano plazo que logren garantizar tres elementos. Primero, un incremento de los recursos públicos, mediante cambios tributarios que abonen a la justicia fiscal y que cierren espacios a la evasión y elusión de impuestos. Segundo, un gasto público que sea suficiente para cumplir con las demandas sociales y los objetivos de desarrollo, incluidos los de desarrollo sostenible. Tercero, una agenda de evaluación de resultados, transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones públicas para informar a la

⁶ Véase: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-894553>

⁷ En Costa Rica, las magistraturas son elegidas por votación legislativa. Un amplio estudio desde la sociología política sobre este proceso de selección en Solís, M. (2018). *Costa Rica: La democracia de las razones débiles (y los pasajes ocultos)*. Paralelamente, han surgido importantes propuestas para la despolitización de la Corte Suprema de Justicia; véase Antillón, W. (2019). *El Poder Judicial: Crónica de una Debacle*.

⁸ Valoraciones del Icefi sobre la reforma fiscal y el panorama de las finanzas públicas costarricenses pueden ser consultadas en: <https://www.icefi.org/comunicados/costa-rica-segun-el-icefi-reforma-fiscal-aprobada-es-necesaria-pero-insuficiente> y <http://www.icefi.org/publicaciones/costa-rica-una-situacion-fiscal-dificil-y-potencialmente-insostenible>

ciudadanía y elevar la legitimidad del poder público. Infortunadamente, no se avizora en el corto plazo un espacio político para esta impostergable deliberación.

2.3 Contexto económico: a la espera de una mayor actividad comercial y económica en 2020

En los datos presentados en el Proyecto de Presupuesto para 2020, el gobierno asume el mantenimiento de una trayectoria económica compleja, afectada tanto por el deterioro en la confianza de los consumidores, por los problemas de comercio ocasionados por la crisis política de Nicaragua, por la desaceleración económica mundial, pero sobre todo por el mantenimiento de un clima de incertidumbre derivada de una situación fiscal en continuo menoscabo, a pesar de los esfuerzos del Gobierno de turno de implementar medidas que tiendan a favorecer una pronta recuperación y garantizar la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

Conforme la nueva revisión del Programa Macroeconómico de 2019-2020 del Banco Central de Costa Rica (BCCR), las expectativas de crecimiento para el país se ubicarán en torno al 2.2% para el presente año, previendo una ligera mejora hasta el 2.6% en 2020, dinámicas que, sin embargo, se encuentran muy por debajo de los valores promedio históricos y sobre todo que son insuficientes para revertir la delicada tendencia creciente de los saldos de la deuda pública.

De acuerdo con el más reciente *Informe mensual de coyuntura económica*, emitido en septiembre de 2019 por el BCCR, el crecimiento medio se ubicó en 1.5% al mes de agosto, mientras que la tasa promedio de crecimiento de los últimos doce meses alcanzó 1.8%, menor a lo registrado el año anterior y ligeramente por debajo de las expectativas de crecimiento para el período. El *Informe* destaca el decrecimiento de la producción manufacturera vinculada con la actividad agropecuaria y de la construcción; reconoce crecimiento, aunque exiguo, en el ámbito de servicios, especialmente en salud, actividades inmobiliarias e información y comunicaciones.

Se estima que la inflación acumulada al final de 2019 ascenderá al 3.0%, en el rango establecido por la Banca Central, por lo que es convergente con lo previsto en el programa macroeconómico. De acuerdo a la información suministrada por el BCCR, a agosto de 2019 la inflación general fue de 2.9%, en línea con lo programado, mientras que la inflación subyacente registró un valor medio de 2.7%, que según el citado informe se aceleró a partir de julio, como consecuencia de la introducción del IVA en el sistema fiscal.

En materia de comercio exterior, el país ha experimentado una ligera desaceleración, especialmente en el rubro de importaciones, el cual puede estar asociado a una menor dinámica económica. Los pronósticos sugieren que la tasa de crecimiento de las importaciones se ubicará en torno al 1.6% en 2019, y reportará una mejora hasta ubicarse en 4.9% en 2020. Por su parte, las exportaciones se estima que reportarán un crecimiento del 5.9% en 2019 y de 6.2% en 2020. En este rubro y conforme los datos del informe del Banco Central al mes de agosto, las exportaciones tuvieron un crecimiento moderado del 1.0%, mientras las importaciones están registrando una

contracción del 2.9%. En cuanto a las exportaciones, las ventas al mercado de Estados Unidos registraron un aumento del 6.4%, mientras las realizadas al resto de América presentaron caídas significativas que oscilaron entre el 2.6% y 12.2%. Las importaciones deben su comportamiento a la disminución en la factura petrolera y del resto de productos que se ubican como importaciones definitivas al territorio aduanero, aun cuando las realizadas en los regímenes especiales crecieron 26.6%.

Los problemas fiscales y la incertidumbre introducida, produjeron alguna volatilidad en el sistema cambiario del país a inicio de 2019, no obstante, el panorama macroeconómico actual parece haber superado dicha coyuntura. A la fecha, se estima que la depreciación interanual esperada ascenderá al 1.7%, es decir, puede estar dentro del rango del diferencial de inflaciones con los principales socios comerciales. De acuerdo al BCCR la variación interanual del tipo de cambio es 0.0% (a agosto), aun cuando sí se reporta una ligera apreciación en el índice del tipo de cambio efectivo real del 2.2%, que puede ocasionar un deterioro mayor de la competitividad del país.

Otra de las variables macroeconómicas que más se ha visto afectada como consecuencia de la constante alza del déficit fiscal, es la tasa de interés, especialmente la relacionada con los préstamos al sector privado, debido a la persistente utilización del financiamiento interno como mecanismo para atender la demanda que ocasiona la deuda pública. Una de las manifestaciones de dicha utilización de recursos es la reducción de la velocidad de crecimiento del crédito al sector privado que únicamente reportó un aumento interanual del 1.2%, asociada a una contracción del crédito en US dólares, debido a las expectativas de los agentes de una potencial depreciación cambiaria y por supuesto a la desaceleración del ritmo de actividad económica.

Tabla 1. Costa Rica: comportamiento de las principales variables macroeconómicas utilizadas en el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado (2014-2020)

Concepto	Tasas de Variación Relativa Interanual							Historia
	2014	2015	2016	2017	2018	2019 est	2020 pp	
PIB Nominal	9.5	7.5	6.3	6.0	5.1	5.0	5.9	
PIB Real	3.5	3.6	4.2	3.4	2.6	2.2	2.6	
Inflación	5.1	- 0.8	0.8	2.6	2.0	3.0	3.0	
Importaciones CIF	3.1	- 5.2	3.3	4.4	4.2	1.6	4.9	
Exportaciones FOB*	5.6	0.7	7.9	6.9	6.1	5.9	6.2	
Tipo de Cambio	7.7	- 0.7	1.9	4.2	1.7	3.5	1.7	

*/ Años 2019 y 2020 con base a *Programa Macroeconómico 2019-2020*
 est/ Estimación de cierre elaborada por Icefi
 pp/ Proyecto de presupuesto

Fuente: Icefi con base en información oficial.

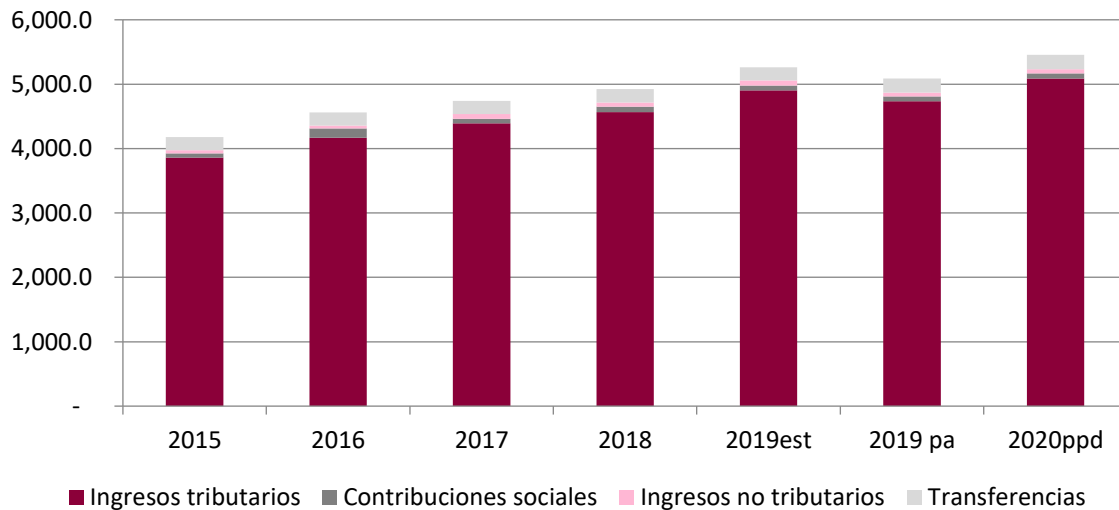
III. Análisis del proyecto de presupuesto

3.1 Presupuesto de ingresos 2020: una recaudación tributaria Estancada

El presupuesto de ingresos para 2020, contenido en la propuesta del Ejecutivo y aprobado en el dictamen de la Comisión de Asuntos Hacendarios, asciende a ₡10,509.6 millardos (equivalentes al 27.2% del PIB), de los cuales ₡5,464.8 millardos provendrán de ingresos corrientes del Estado, mientras que el resto ₡5,044.8 millardos, corresponderán a endeudamiento bruto; esto significa que para 2020, Costa Rica financiará con deuda pública el 48.0% de su presupuesto.

En lo referente a los ingresos corrientes, el presupuesto 2020 sugiere un aumento del 3.8% respecto de los ingresos estimados por el Icefi para el cierre de 2019; además, se estima que el 93.3% de los mismos procederán de ingresos tributarios, 1.4% de ingresos por contribuciones sociales, 1.2% de ingresos no tributarios y el restante 4.1% por transferencias corrientes. Los resultados mostrados, reiteran el rol preponderante de los ingresos tributarios, por lo que reviste particular importancia la evaluación futura de los resultados de la reforma tributaria impulsada durante el presente año.

Gráfica 1. Costa Rica: Composición de los ingresos corrientes, en porcentaje (2015-2020)



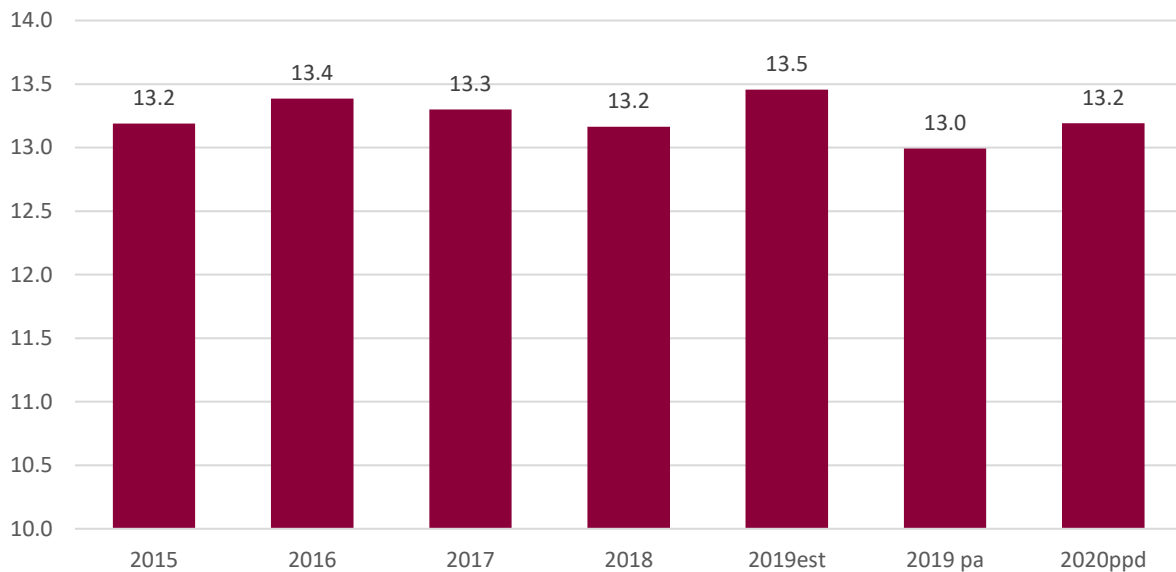
est/ Estimación de cierre elaborada por Icefi
 pa/ Presupuesto aprobado
 ppd/ Proyecto de presupuesto y dictamen

Fuente: Icefi con base en información oficial.

La recaudación tributaria estimada para 2020 es de $\text{¢}5,090.4$ millardos (13.2% del PIB), 7.5% superior a lo considerado en el presupuesto para 2019 y 3.8% por encima de la estimación de cierre realizada por el Icefi para 2019. Para hacer un análisis apropiado debe recordarse que los montos que el Ministerio de Hacienda estableció en el presupuesto de 2019 no contemplaron los ingresos que podrían derivar tanto de la reforma como de la amnistía tributaria impulsadas durante el presente año, por lo que la recaudación estimada en el presupuesto para 2020 parece subestimar los efectos de las mismas, o simplemente es un mensaje de las autoridades del país sobre el hecho que la trayectoria tributaria mantendrá una tendencia decreciente, a pesar del aparente impulso que Gobierno de turno pretende dar a los ingresos tributarios.

En ese sentido, la carga tributaria en 2018, conforme datos del Ministerio de Hacienda alcanzó 13.2%, mientras que el valor planteado en el presupuesto 2019 fue de 13.0%, y el esperado en el ejercicio 2020 es nuevamente de 13.2%, es decir, el mismo nivel de 2018, a pesar de la reforma tributaria implementada. De allí que aparenta que las autoridades simplemente o estiman que la reforma no tuvo efectos positivos sobre la recaudación, o la recaudación esperada para 2020 está subestimada, especialmente cuando la estimación de cierre para 2019 realizada por Icefi alcanzará entre 13.5% y 13.6% del PIB, niveles que las autoridades debieran comprometerse a mantener en el mediano plazo, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la deuda del país.

Gráfica 2. Costa Rica: comportamiento de la carga tributaria (2015-2020)



est/ Estimación de cierre elaborada por Icefi

pa/ Presupuesto aprobado

ppd/ Proyecto de presupuesto y dictamen

Fuente: Icefi con base en información oficial.

Los aspectos anteriormente mencionados deben ser analizados a profundidad, pues la substitución del Impuesto General sobre Ventas (IGV) por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), incluyó dentro de las bases de cálculo del impuesto a la mayor parte de servicios del país, además de la incorporación al gravamen, aunque a una tasa reducida, de gran parte de los productos de la canasta básica; lo que debiera dar como resultado una mayor productividad del impuesto y por ende un mayor nivel recaudatorio. Además, el mismo Ministerio de Hacienda ha anunciado el éxito de la amnistía tributaria vigente en los primeros meses del presente año⁹, por lo que no debería esperarse una caída de la carga tributaria en 2019 y mucho menos que se mantenga, para 2020, el mismo nivel que el observado en 2018.

La productividad tributaria del IGV mantuvo una trayectoria decreciente. Sin embargo, la incorporación del IVA debiera implicar un salto cuantitativo que permita al MH y a la Dirección General de Tributación alcanzar un mayor nivel recaudatorio. Aceptar los niveles recaudatorios planteados en el presupuesto, implica para las autoridades el reconocimiento de la imposibilidad de recuperar la recaudación y por ende, imposibilita la recuperación de la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

También es importante recordar que no han sido actualizadas las cifras de evasión tributaria en el país. Sin embargo, de acuerdo al estudio realizado por el Departamento de Finanzas Públicas del FMI, la evasión se ubicaba en 31.1% para el Impuesto General de Ventas en 2016; y en 59.6% para el Impuesto Sobre la Renta, con datos de 2015. En consecuencia, las autoridades, especialmente ante el agotamiento de las posibilidades concretas de elevar o reformar las tasas tributarias, deben avanzar hacia la implementación de estrategias reales de combate a la evasión, que rindan no solo más recursos, sino una reducción de los niveles reportados en los estudios realizados, los que, además, deben ser actualizados.

Finalmente, es necesario que el Ministerio de Hacienda, evalúe la efectividad y eficiencia del gasto tributario, que en 2018 representaba casi 5.6% del PIB, es decir el equivalente al 42.4% de la recaudación total de impuestos. El Estado tiene el reto de que los tratamientos tributarios diferenciados dejen de ser privilegios fiscales, representando un alto costo para la sociedad costarricense, sin tener evidencia de los beneficios que la sociedad obtiene con su existencia.

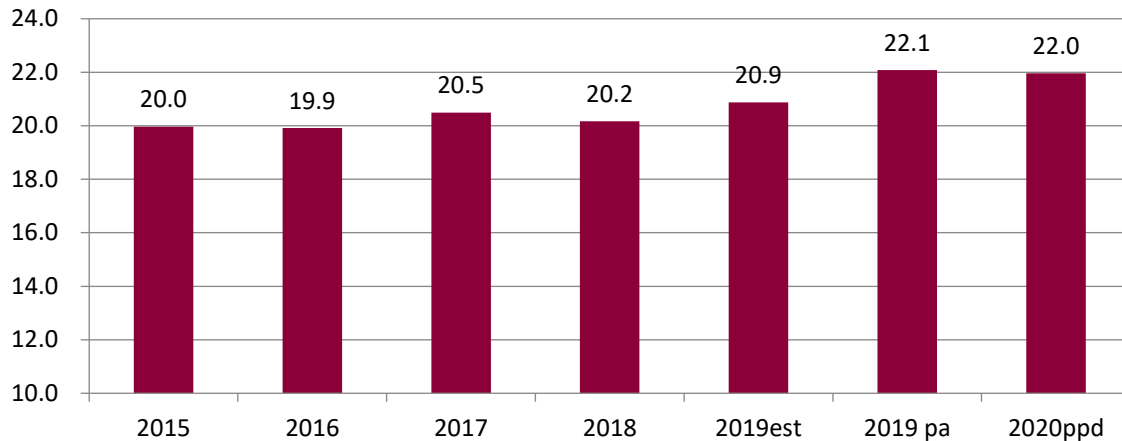
3.2 Presupuesto de gastos 2020 aumenta más rápido que el de Ingresos

Por el lado de los gastos, el proyecto de presupuesto, excluyendo el monto destinado a las amortizaciones de deuda, contempla la asignación de gastos por ₡8,475.5 millardos, equivalentes al 22.0% del PIB, superior en 5.3% al monto considerado en el presupuesto 2019 y en 11.5% a la estimación de cierre realizada por el Icefi para 2019, que se basa en el comportamiento actual y estacional del gasto de Gobierno y que implicará un tamaño del Gobierno equivalente al 20.9% del PIB. El dictamen favorable

⁹ Véase <https://www.hacienda.go.cr/noticias/15009-recaudacion-por-amnistia-tributaria-supero-la-expectativa-de-05-del-pib>

por parte de la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa no supuso cambio alguno en el techo presupuestario y se limitó a realizar una reclasificación de gastos de capital como gastos corrientes.

Gráfica 3. Costa Rica: trayectoria del gasto público como porcentaje del PIB (2015-2020)



est/ Estimación de cierre elaborada por Icefi
pa/ Presupuesto aprobado
ppd/ Proyecto de presupuesto y dictamen

Fuente: Icefi con base en información oficial.

La propuesta de presupuesto produce una elevación de los gastos por encima del crecimiento de los ingresos esperados y del aumento del PIB, por lo que provocará un aumento del déficit fiscal. Según el proyecto de presupuesto, los gastos corrientes destinados para el funcionamiento del aparato estatal (remuneraciones, compra de bienes y servicios y cargas sociales) alcanzan los ₡2,971.3 millardos, equivalentes al 35.1% del gasto total presupuestado, y significan un crecimiento del 10.8% respecto a lo considerado por Icefi en sus estimaciones de cierre, aunque solo del 2.0% respecto a lo planificado en el presupuesto 2019; de allí que el presupuesto para 2020 refleje un “rebote” de gasto, producto de que el esfuerzo de austeridad implementado durante el presente año solamente impidió la erogación durante un período corto, pero no implicó ningún cambio estructural. El gasto corriente destinado en el presupuesto del 2020 para el funcionamiento del aparato público central equivale al 7.7% del PIB.

En forma complementaria, los intereses de la deuda reportan un crecimiento del 28.6% respecto de la estimación de cierre realizada por Icefi y de 18.5% de lo originalmente considerado en el presupuesto para 2019. El gasto planificado para el pago de intereses de la deuda representa el 5.1% del PIB.

Respecto a las transferencias corrientes que realiza el Estado, tanto a entidades públicas como privadas, el proyecto de presupuesto presentaba una reclasificación de transferencias que anteriormente se consideraban corrientes a transferencias de capital. La CGR estima que esa reclasificación asciende a ₡159.6 millardos y que, sin la misma, el crecimiento del gasto corriente se hubiera ubicado por encima del 4.67% definido por la regla fiscal (Costa Rica, Asamblea Legislativa, Comisión de Asuntos Hacendarios,

2019: 41). En el proyecto de presupuesto las transferencias corrientes representaban el 7.5% del PIB; es decir ₡2,892.2 millardos, lo que equivale a un incremento de 3.7% respecto a la estimación de cierre de Icefi y 2.4% por debajo de lo considerado en el presupuesto aprobado de 2019.

En el marco del dictamen del proyecto de presupuesto se aprobaron dos mociones para redefinir como transferencias corrientes ₡35.0 millardos del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y ₡2.7 millardos del Fondo de Preinversión de Mideplan, que el proyecto de presupuesto consignaba como transferencia de capital. Con dichas modificaciones, las transferencias corrientes incrementaron a ₡2,930.1 millardos (7.6% del PIB), lo cual representa un incremento de 5.1% respecto a la estimación de cierre de Icefi para 2019 y apenas un 1.1% menos que lo considerado en el presupuesto aprobado de este año.

En su totalidad, los gastos corrientes en el proyecto de presupuesto ascendían a ₡7,834.6 millardos, equivalente a 20.3% del PIB y lo que representaba un crecimiento de 11.8% respecto a la estimación de cierre realizada por Icefi, pero solo un crecimiento de 3.9% respecto al presupuesto aprobado para el 2019. Con las modificaciones introducidas en el dictamen del proyecto de presupuesto, los gastos corrientes incrementaron a ₡7,872.3 millardos (20.4% del PIB), lo que presiona aún más el cumplimiento de la regla fiscal, ya que este monto representa un crecimiento del 12.4% respecto a la estimación de cierre realizada por Icefi y un incremento de 4.4% respecto al presupuesto aprobado para el 2019, reduciéndose así el espacio para posibles modificaciones durante el ejercicio fiscal.

El crecimiento del gasto corriente está limitado por la regla fiscal contenida en la *Ley N° 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, con base a su aplicación, en el presupuesto de 2020 los gastos corrientes pueden crecer un máximo de 4.67%. La Contraloría General de República (CGR) ha advertido que la aplicación de la regla fiscal debe realizarse con base al presupuesto ejecutado¹⁰, bajo este criterio el proyecto de presupuesto 2020 no estaría cumpliendo con la regla fiscal. Sin embargo, la postura del Ministerio de Hacienda es que eso significaría la necesidad de realizar recortes inviables en el presupuesto.¹¹ Para contrarrestar esta situación, el ente contralor sugirió una gradualidad en la aplicación de la regla, que durante el primer año su aplicación se realice respecto al presupuesto aprobado, pero a partir del proyecto de presupuesto 2021 sea respecto al ejecutado. Independientemente del criterio que prime, la aplicación de la regla fiscal implica una serie de recortes sucesivos del gasto público que amenazan la provisión de bienes y servicios públicos, lo que podría traducirse en un mayor deterioro

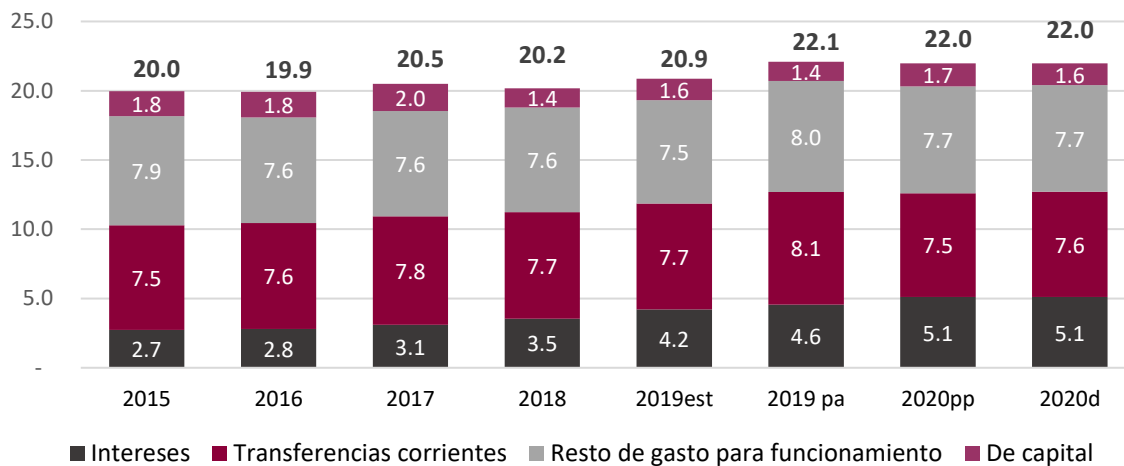
¹⁰Véase: <http://www.asamblea.go.cr/p/Lists/Noticias/Attachments/8666/marta%20acosta%20acend%2030%2007.mp3> y <http://www.asamblea.go.cr/p/Lists/Noticias/Attachments/8666/welmer%20ramos%20acend%2030%2007.mp3>

¹¹Véase: <https://www.larepublica.net/noticia/rocio-aguilar-regla-fiscal-implicaria-recortes-inviales-bajo-interpretacion-de-la-contraloria>

del bienestar social¹² y en un aumento del descontento social y de la ingobernabilidad democrática.

Por su parte, los gastos de capital presentan un incremento respecto al presupuesto ejecutado en 2018 y el presupuesto aprobado para 2019; el proyecto de presupuesto planteaba una ejecución de ₡640.9 millardos, la cual se reduce, a ₡602.3 millardos, con los ajustes realizados en el dictamen de la Comisión de Asuntos Hacendarios; esto representa un incremento de 6.5% respecto a estimación de Icefi para el cierre 2019 y es un 19.1% superior a lo considerado en el presupuesto aprobado para 2019. A pesar de ello, los gastos de capital planificados apenas representarán el 1.6% del PIB en 2020.

Gráfica 4. Costa Rica: Composición del gasto público por clasificación económica como porcentaje del PIB (2015-2020)



est/ Estimación de cierre elaborada por Icefi
 pa/ Presupuesto aprobado
 pp/ Proyecto de presupuesto
 d/ Dictamen de presupuesto

Fuente: Icefi con base en información oficial.

3.3 Presupuesto de egresos: presión por el pago de deuda pública versus la garantía de derechos y el bienestar

En lo referente al presupuesto de egresos —el presupuesto total incluyendo las necesidades de pago de las amortizaciones de la deuda— y basados en la clasificación de acuerdo a las funciones del Estado, el rubro que demanda una mayor cantidad de recursos del Gobierno es la atención al servicio de la deuda que ocupa el 38.2% del monto total presupuestado. Le sigue en orden de importancia el rubro de educación, que

¹² Luego de la aprobación de la reforma fiscal en 2018, Icefi advertía que el esquema de la regla fiscal estaba incompleto al no considerar ningún esfuerzo tributario adicional, ni derivaba instrucciones para atender un necesario *rollover* de la deuda que permitiera reducir el costo de la misma. Además, el Instituto señalaba que la aplicación de la regla fiscal se complejizaría debido a las rigideces presupuestarias de Costa Rica. Mayor detalle al respecto puede consultarse en: https://www.icefi.org/sites/default/files/nota_cr.pdf.

absorberá el 25.4% del presupuesto para el próximo período fiscal, ligeramente por encima del 24.1% que fue considerado en el presupuesto para 2019.

El tercer rubro que absorbe recursos del Estado es la protección social, que implica el 15.0% de los recursos, mientras que el orden público y la seguridad utilizará el 8.8% de los recursos previstos para el siguiente ejercicio fiscal. Como podrá observarse en la tabla 2, es interesante observar que el presupuesto contempla un aumento en el peso relativo dentro del presupuesto de todos los rubros, que es posible producto de la disminución esperada en el peso de la atención a la deuda que está previendo el MH, pero que a la vez confirma el hecho que la atención al servicio de la deuda supone un alto costo de oportunidad de recursos que debieran destinarse a la mejora en el bienestar de la población.

Tabla 2. Costa Rica: Estructura del presupuesto por clasificación funcional del gasto como porcentaje del presupuesto total (2017-2020)

Tipo de egreso	2017	2018	2019 ^{pa}	2020 ^{ppd}
Deuda	30.1	34.6	41.7	38.2
Educación	29.6	27.7	24.1	25.4
Protección social	16.2	15.5	14.8	15.0
Orden público y seguridad	9.4	8.9	7.8	8.8
Asuntos económicos	6.6	5.3	4.8	4.9
Salud	3.5	3.5	3.0	3.2
Servicios públicos generales	3.3	3.2	2.7	3.2
Otros	1.3	1.3	1.1	1.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

^{pa}/ Presupuesto aprobado

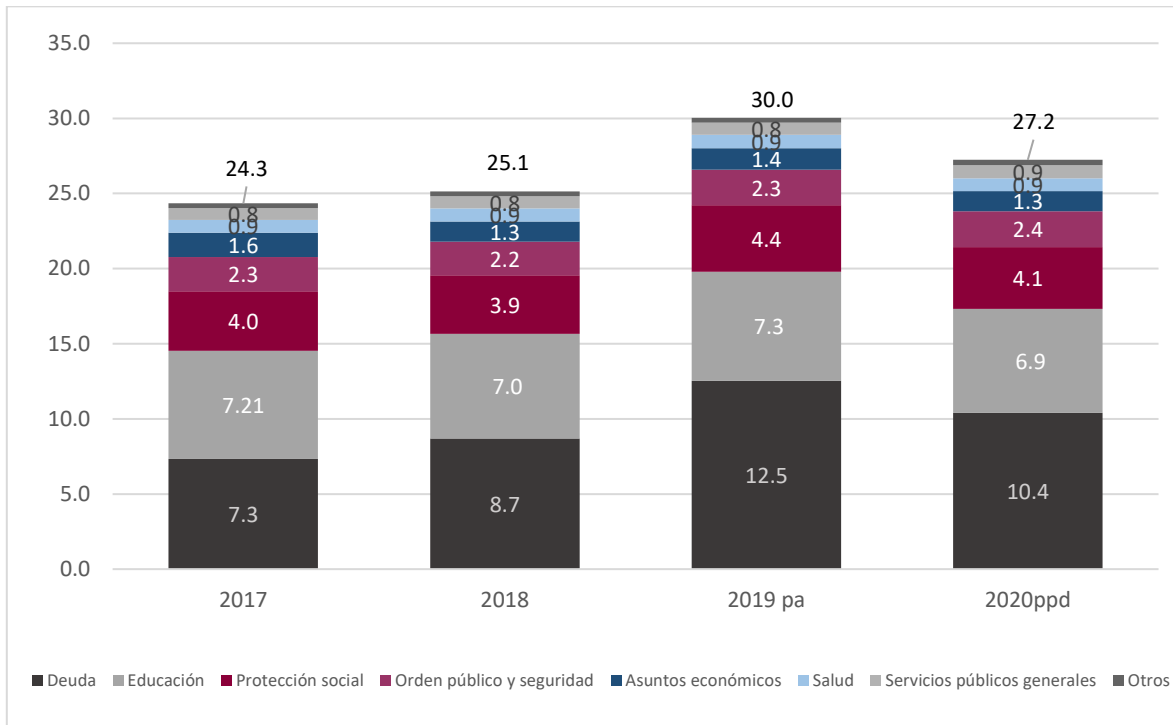
^{ppd}/ Proyecto de presupuesto y dictamen

Fuente: Icefi con base en información oficial.

Como se ha citado, el presupuesto programado para 2020 contiene un alto porcentaje de recursos destinado al pago de la deuda pública, que representarían el 10.4% del PIB estimado, por debajo del 12.5% considerado en el proyecto de presupuesto de 2019, aunque muy por encima del 8.7% ejecutado en 2018. Por su parte, el rubro de educación, segundo en importancia, aunque presenta un aumento en términos nominales en la programación presupuestaria para 2020, reporta una contracción del peso relativo en términos del PIB. Para 2020 se espera una disminución de su tamaño respecto del PIB al quedar en 6.9% del PIB, por debajo del 7.3% planificado en el presupuesto para 2019 y del 7.0% ejecutado en 2018.

De igual forma, los egresos destinados a la protección social también reportan una disminución en términos del PIB, al bajar del 4.4% previsto para 2019, al 4.1% para 2020, aunque el valor considerado en el presupuesto sí está ligeramente por encima de los montos ejecutados en 2017 y 2018. La distribución del presupuesto, a partir de la clasificación funcional del gasto, presentada en el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2020, no sufrió cambios con el dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Hacendarios.

Gráfica 5. Costa Rica: estructura del presupuesto por clasificación funcional del gasto como porcentaje del PIB (2017-2020)



pa/ Presupuesto aprobado

ppd/ Proyecto de presupuesto y dictamen

Fuente: Icefi con base en información oficial.

Al analizar el Proyecto de presupuesto 2020, por entidad, se puede observar que la mayoría de las instituciones experimenta una caída respecto al presupuesto vigente a septiembre de 2019. Estas caídas se mantienen sin cambio en el proyecto de presupuesto dictaminado por la Comisión de Asuntos Hacendarios. El recorte más grande considerado en el proyecto de presupuesto para 2020 está propuesto para el Ministerio de Comercio Exterior, cuya asignación pasaría del 0.18% del PIB vigente en 2019 a un 0.02% (una reducción de 90.0%). La Presidencia de la República es la segunda institución con una mayor reducción, 81.5%, su asignación presupuestaria para 2020 representará 0.04% del PIB, mientras que para el proyecto vigente representa 0.22% del PIB. Otras variaciones significativas se presentan en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MCTT) y en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), que verán reducidas sus asignaciones en 63.7% y 58.6%, respectivamente.

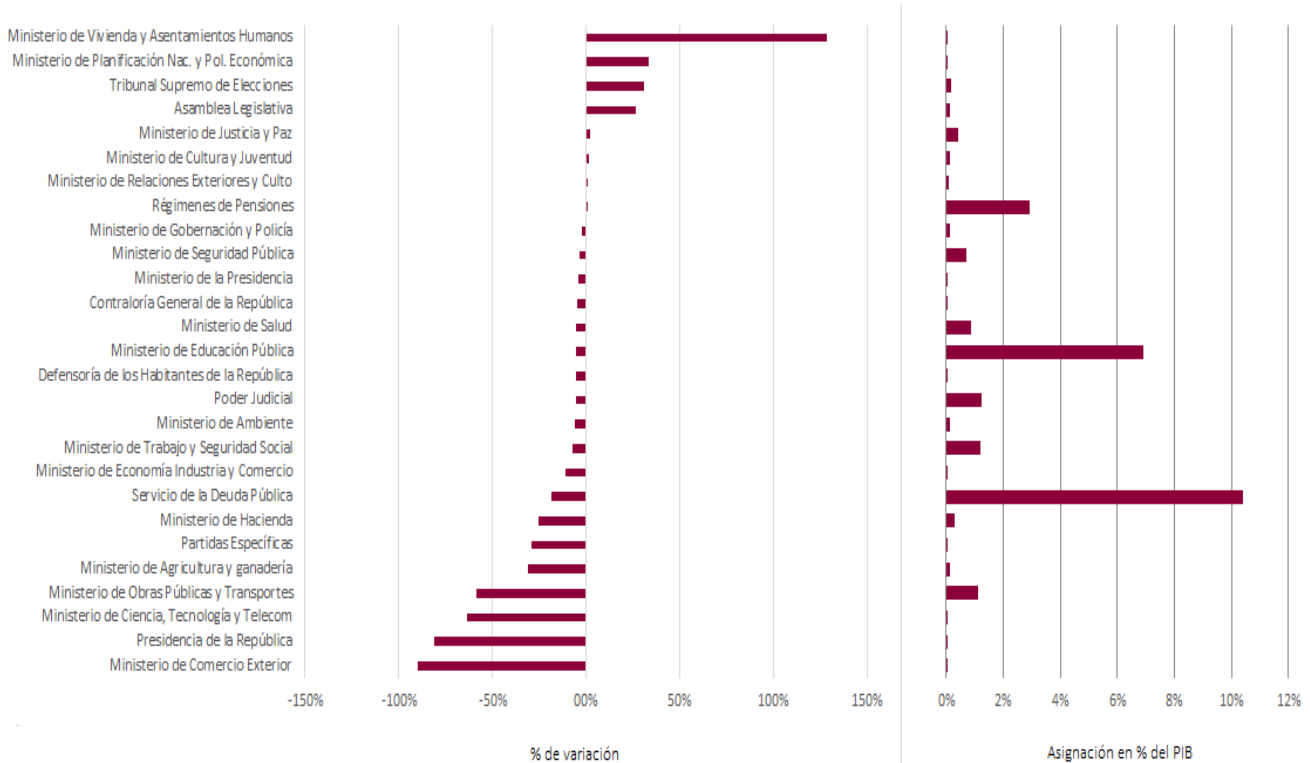
En el caso del MCTT, la reducción de su presupuesto se explica por la finalización del Préstamo N° 2852/OC-CR con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para financiar el Programa de innovación y capital humano para la competitividad. Dicho programa tuvo una duración de 5 años y mediante el apoyo a las actividades de innovación del sector productivo y la formación de capital humano avanzado contribuyó a áreas estratégicas definidas en el *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación* (Costa Rica, PGR, 2013).

La reducción de 58.6% en el presupuesto del MOPT, se debe a reducciones significativas en las asignaciones en dos programas: Atención de infraestructura vial y Puertos y regulación marítima. El presupuesto 2020, reduce en 64.2% la asignación de recursos destinados a la conservación, construcción y mejoramiento de la red vial del país y en un 71.3% lo dirigido a la oferta de servicios y obras marítimo portuarias.

Tanto infraestructura como ciencia y tecnología son elementos presentes en el *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022* (PNDIP), presentado en diciembre de 2018 por la administración Alvarado. El PNDIP tiene como objetivo: «Generar un crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, y reduciendo la pobreza y la desigualdad» (Costa Rica, Mideplan, 2018:45). Las reducciones en el presupuesto, podría comprometer el cumplimiento de las metas y objetivos trazadas en el PNDIP en estas y otras áreas estratégicas incluyendo: Salud y seguridad social y Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia, en las cuales se contemplan las intervenciones indispensables para la garantía de derechos humanos básicos como la educación y la salud, que a su vez fueron componentes centrales en la oferta electoral del presidente Alvarado y que se alinean con los compromisos asumidos en el contexto de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

En materia educativa, es motivo de alerta que el Proyecto de Presupuesto 2020 contempla una caída en la asignación del Ministerio de Educación Pública (MEP) respecto al presupuesto vigente a septiembre de 2019, de 7.3% a 6.9% del PIB; esto aumenta la brecha frente a la asignación del 8% del PIB establecida en el artículo 78 de la Constitución Política y cuyo cumplimiento fue una de las promesas electorales del PAC en su plan de gobierno *Creer y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso país*. El programa presupuestario que presenta la mayor caída en su asignación para 2020 es Implementación de la política educativa, que cae 0.26% del PIB. Este programa es de suma relevancia en el marco de la estrategia educativa ya que como se mencionó en el contexto social, en los últimos años Costa Rica ha experimentado un retroceso en sus tasas de escolaridad primaria, además de que para 2018 se contabilizaban 53,000 niños, niñas y adolescentes, de entre 12 y 16 años, fuera del sistema educativo (PEN, 2019). El Programa en cuestión concentra los recursos para la prestación de servicios educativos para los diferentes niveles, desde preescolar hasta diversificada, incluyendo educación especial y educación para jóvenes y adultos en modalidades flexibles, para 2020 se propone una reducción en las asignaciones presupuestarias para todos los niveles alrededor del 6%, a pesar de ello el documento de proyecto de presupuesto plantea mejoras en los indicadores de productos y de gestión, lo que se podría explicar únicamente con mejoras en la eficiencia del gasto público.

Gráfica 6. Costa Rica: variaciones relativas y asignaciones por entidad del proyecto de presupuesto 2020 respecto al presupuesto vigente de 2019, como porcentajes del PIB



Fuente: Icefi con base en información oficial.

En el caso de salud, el Ministerio de esta cartera también presenta una reducción del 5.3% en los recursos asignados para 2020 respecto al presupuesto vigente a septiembre de 2019, pasando de 0.93 a 0.89% del PIB. La reducción del presupuesto de salud se observa tanto en el programa de Rectoría de la Salud, como en el programa de transferencias. En el caso del programa de transferencias, la reducción obedece a menores transferencias corrientes a organismos internacionales en concepto de pago de cuotas ordinarias y por la conclusión de las transferencias de capital al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), en el marco del «Proyecto de mejoramiento del medio ambiente del área metropolitana de San José». En el caso del programa de Rectoría en Salud, de acuerdo con el documento del Proyecto de presupuesto, este tiene una vinculación con objetivos específicos de la intervención estratégica sobre Salud y Seguridad Social del PNDIP, incluyendo la reducción de la tasa de mortalidad por suicidio en adolescentes; reducción de los nacimientos en mujeres adolescentes de 10 a 19 años; abordaje integral de obesidad infantil; gestión integral de residuos sólidos; promoción de la actividad física; y, mayor eficiencia en el registro de medicamentos. A pesar de esa diversidad de objetivos, el Programa en su totalidad representa solo la quinta parte (20.8%) del presupuesto institucional y para 2020 se plantea una reducción de 7.8% en su asignación presupuestaria. Esto contrasta con lo planteado en el contexto del PNDIP según el cual Costa Rica tiene una tasa de 7.1 suicidios por cada mil habitantes y el 14.7% de los nacimientos en el país son de madres menores de 19 años (Costa Rica, Mideplan, 2018).

Solo ocho instituciones presentan un aumento respecto a su presupuesto vigente y, dentro de estas, solo cuatro tendrán aumentos significativos, es decir, de entre 26.7 y 128.6% por encima del presupuesto vigente en 2019. La Asamblea Legislativa, que de un presupuesto de 0.10% del PIB, alcanzaría un 0.12% del PIB, lo que representa un aumento del 26.7%. El Tribunal Supremo Electoral, por su parte, tendrá una asignación 30.6% mayor a la vigente en 2019, que se explica por el financiamiento necesario para llevar a cabo el proceso de Elecciones Municipales 2020. De igual forma, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), observará un crecimiento del 33.6% en su asignación presupuestaria para 2020, como resultado de la inclusión de las transferencias para: el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Inec) para el financiamiento de operaciones estadísticas; y, la transferencia para el Fondo de Pre Inversión. Finalmente, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, es la entidad con mayor incremento en su presupuesto, con un aumento de 128.6% respecto al presupuesto vigente 2019; dicho incremento se explica por los recursos destinados al bono colectivo, que se transferirán al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y las municipalidades de Alajuela, Cartago, San José y San Carlos, para los proyectos dirigidos a la población en riesgo social, exclusión y vulnerabilidad.

3.4 Los ingresos y el gasto público son insuficientes para garantizar el desarrollo, mientras el déficit fiscal vuelve a crecer en 2020

Hasta el momento, tanto los ingresos como el gasto público están siendo insuficientes para hacer de la política fiscal un instrumento a favor del bienestar social y el crecimiento económico. Por el contrario, la proyección de niveles de ingreso público sin crecimiento en el largo plazo y de mayores niveles de gasto, redundan en forma ineludible en el incremento del déficit fiscal planteado en el proyecto de presupuesto para 2020, lo que obliga a alertar sobre las cada vez menores posibilidades de que el Estado costarricense alcance en el mediano plazo sostenibilidad de la deuda pública.

El déficit fiscal en 2018, antes de la vigencia de la reforma tributaria y de la aplicación de la amnistía fiscal equivalió al 5.9% del PIB. De allí que el plan del Gobierno se basó en el supuesto que, si se obtenían en forma extraordinaria recursos procedentes de ambos mecanismos de recaudación, y se avanzaba efectivamente en la optimización del gasto (la austeridad anunciada por el presidente Alvarado), se esperaba que el nivel de déficit fiscal para 2019 y el planteado en el presupuesto para 2020, serían inferiores o, en el escenario menos optimista, similares al de 2018.

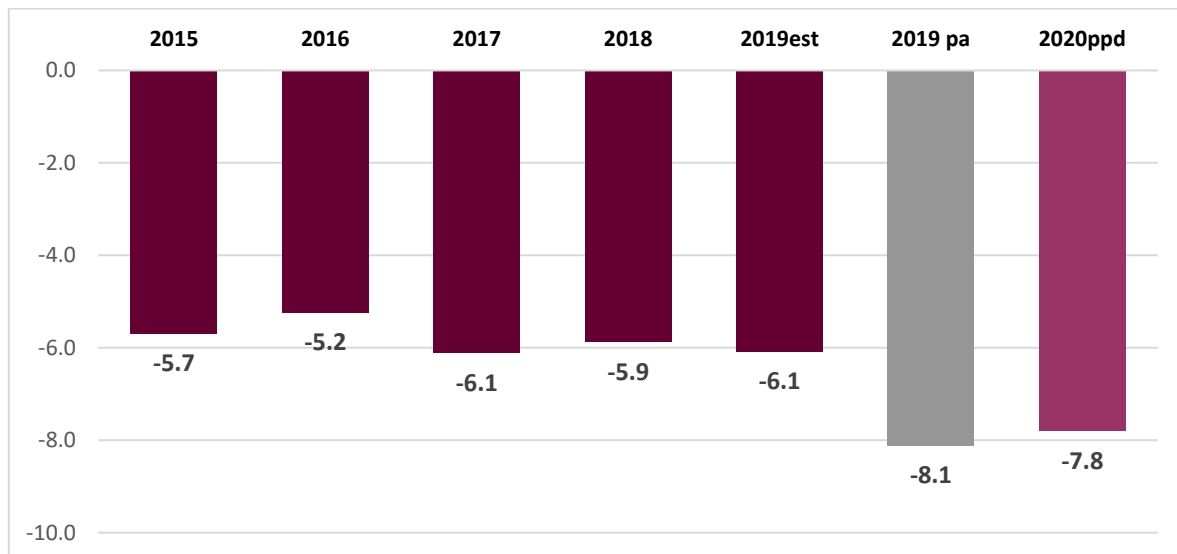
La realidad es ligeramente diferente. La estimación de déficit fiscal para 2019 realizada por Icefi es de 6.1% del PIB, aunque debe comentarse que, si se maneja apropiadamente el plan de control de gasto durante el resto del año, incluso podría llegar al 5.8% del PIB. Este valor deriva en primer término por la mejora en la recaudación tributaria y un relativo control del gasto.

No obstante, los valores consignados en el presupuesto parecen reflejar algo diferente para el MH. En primer lugar, aunque no existen estimaciones oficiales del monto esperado por la reforma tributaria (aunque sí hay resultados de la amnistía fiscal), la presentación del proyecto de presupuesto estima que el déficit fiscal para 2019 alcanzará 6.4%, mientras que se plantea 6.5% para el 2020, por lo que no resulta

comprensible que el presupuesto para 2020 presente un déficit fiscal de 7.8%, haciendo de lado todo el comportamiento real de las variables. Por ello, el déficit previsto para 2020 no varía mucho del 8.1% contemplado en el presupuesto para 2019, y su valor de 7.8% resulta de un exiguo crecimiento del 0.2% en la recaudación y un pequeño ahorro en el gasto del 0.1%, ambos valores respecto de los planteado en el presupuesto para 2018.

Los valores planteados por el presupuesto indican que existe una creciente demanda de recursos no solo para atender el pago de la deuda, sino para financiar el gasto público general, por lo que las medidas adoptadas hasta el momento y que quedan plasmadas en la estimación para 2020, sugieren nuevamente la urgente necesidad de avanzar hacia una solución integral, que considere aspectos tales como la eliminación de incentivos tributarios improductivos, el combate efectivo a la evasión fiscal, el esfuerzo por lograr una carga globalmente progresiva (bajo principios de equidad horizontal y vertical), la renegociación de la masiva deuda pública, y la mejora en la calidad del gasto y la rendición de cuentas.

Gráfica 7. Costa Rica: Déficit fiscal como porcentaje del PIB (2015-2020)



est/ Estimación de cierre elaborada por Icefi

pa/ Presupuesto aprobado

ppd/ Proyecto de presupuesto y dictamen

Fuente: Icefi con base en información oficial.

3.5 El saldo de la deuda pública llegará al 64.7% del PIB

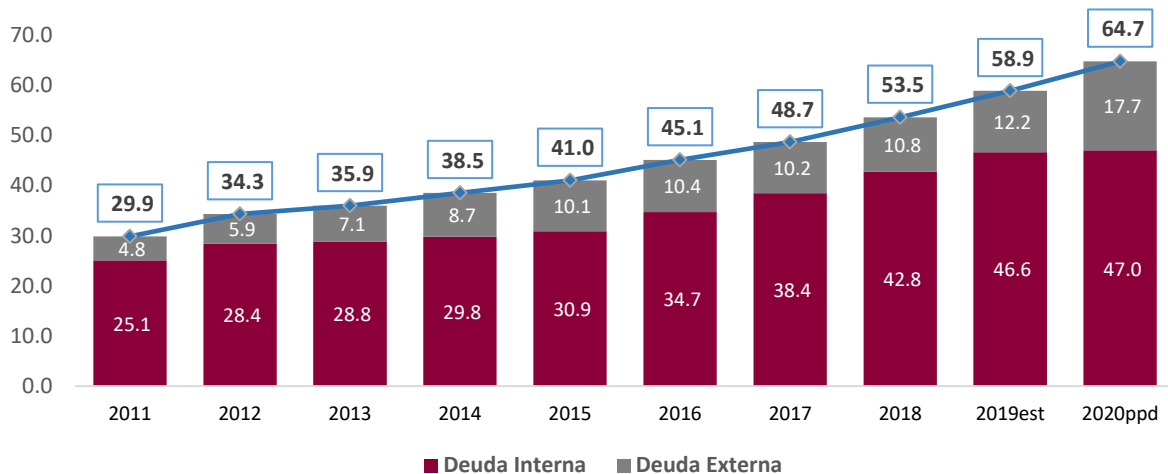
El saldo de la deuda pública de Costa Rica se ha duplicado desde el 29.9% del PIB en 2011 hasta el estimado de 58.9% para finales de 2019. Este alto nivel de endeudamiento se traduce en una alta demanda de recursos del presupuesto público para atender el servicio de la deuda. En este año se contemplan erogaciones por ₡4,005.1 millardos, equivalentes al 10.4% del PIB y al 38.2% de los recursos públicos, exclusivamente para atender el servicio de la deuda.

De acuerdo a las estimaciones de déficit fiscal contenidas en el presupuesto para 2020, la deuda pública alcanzará 64.7% del PIB al cierre de 2020, de los cuales alrededor del 47.0% se encuentra comprometida con el sector privado, especialmente con la banca privada nacional y el restante 17.0% con instituciones internacionales.

El alto monto de endeudamiento con los agentes económicos internos, ha hecho que la tasa implícita de interés se eleve sostenidamente hasta plantearse el equivalente al 9.4% para 2020, por encima del 8.2% que se reconoce para el endeudamiento externo.

De concretarse los valores planteados y salvo un cambio de dirección en la política fiscal en el mediano plazo, el nivel de la deuda pública actual hace vulnerable al sistema fiscal del país y por supuesto al sistema monetario en general (por el endeudamiento con los bancos), pero además confirma su calificación de insostenible en el corto plazo y mediano plazo.

Gráfica 8. Costa Rica: composición y trayectoria del saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB (2011-2020)



est/ Estimación elaborada por Icefi
 pa/ Presupuesto aprobado
 ppd/ Proyecto de presupuesto y dictamen

Fuente: Icefi con base en información oficial.

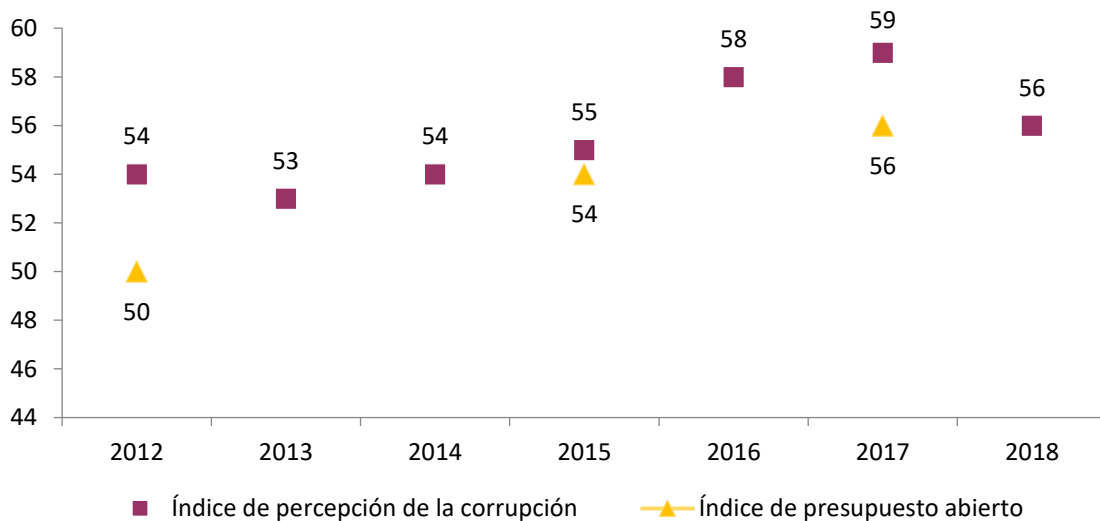
IV. Transparencia y participación ciudadana

El presupuesto público refleja el contrato social, la forma en que se relacionan la ciudadanía y el Estado, en él se define quiénes pagarán impuestos y los derechos que serán garantizados con esos recursos. Es por ello que las discusiones sobre el presupuesto público debería ser un ejercicio democrático abierto a la participación activa e informada de la ciudadanía, sin embargo, este es uno de los retos que persisten en la discusión presupuestaria en Costa Rica y que deslegitima el rol de la política fiscal. Desde 2006 el International Budget Partnership (IBP) realiza la Encuesta de Presupuesto Abierto, en la que realiza una evaluación comparativa e independiente sobre la transparencia, vigilancia y participación fiscal a nivel nacional. En la edición 2017 de la

encuesta se utilizaron 109 indicadores, que ponderados equitativamente conforman el Índice de Presupuesto Abierto, que mide la transparencia presupuestaria, en una escala de 0 a 100. Para el 2017, Costa Rica obtuvo una puntuación de 56/100, lo que en el ranking de 115 países le ubicó en la posición 35. Con esta puntuación el país se perfila en un nivel de transparencia presupuestaria limitada. Si bien, desde 2012, Costa Rica ha mostrado mejoras en la transparencia presupuestaria, estas mejoras han sido marginales y elementos como la escasa participación ciudadana, que en la evaluación obtuvo una calificación de 7/100, siguen dando cuenta de que el Estado costarricense falla al momento crear espacios que permitan a la ciudadanía participar en el proceso presupuestario (IBP, 2018).

Otro indicador que refleja los desafíos de legitimidad del presupuesto público es el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional. Este índice evalúa a los países en una escala de 0 a 100, en el que entre más alta sea la puntuación menos corrupta es un país. Desde 2013, Costa Rica había presentado una mejora constante en su desempeño en este indicador, pero para 2018 experimentó un retroceso de 3 puntos en su puntuación, respecto al año anterior, lo que le hizo perder 10 posiciones en el ranking de los países en función de sus niveles de corrupción, pasando de la posición 38, en 2017; a la 48, en 2018.

Gráfica 9. Costa Rica: Índice de Presupuesto Abierto e Índice de Percepción de la Corrupción (2012-2018)



Fuente: Icefi con base en (IBP, 2018) y (Transparencia Internacional, 2019).

V. El presupuesto y la igualdad de género

En 2018 Costa Rica adoptó la *Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica 2018-2030*. En el marco de la presentación del Proyecto de Presupuesto 2020 el Ministerio de Hacienda identifica que las asignaciones vinculadas a financiar acciones vinculadas con la promoción de la equidad de género, en cumplimiento del artículo 14 de los *Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República*, el cual establece que como parte de la elaboración del anteproyecto de gasto, cada entidad debe remitir un anexo en el que se expliciten los recursos que se destinaron a las acciones vinculadas con la equidad de género (Costa Rica, DGPN, s.f.). En ese sentido, las asignaciones para estas acciones representan ₡17,580.8 millones (Costa Rica, Asamblea Legislativa, 2019), pero aún resultan marginales, apenas equivalen al 0.17% del presupuesto total y al 0.05% del PIB, lo que provoca un cuestionamiento sobre las posibilidades de avanzar en la construcción de la equidad de género, y cumplir con los compromisos asumidos en la Política Nacional y en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A pesar de que se puede identificar un monto global asignado a la equidad de género, es necesario que se amplíe la normativa para que, en el marco del presupuesto, se establezca una vinculación entre los componentes de la política de igualdad y los recursos asignados. Además, es necesario que la información remitida por cada entidad, en sus anteproyectos de presupuesto institucional, sea información pública, de tal forma que se faciliten los procesos de rendición de cuentas y auditoría social.

Adicionalmente, en los *Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2020*, se establece que como parte de los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario, las instituciones que tengan como usuarios a personas, deberán desagregarlos la información por sexo (Costa Rica, Mideplan/MH, 2019). Es importante que esta desagregación se vea reflejada en el proyecto de presupuesto ya que actualmente, en los documentos publicados, la cantidad de personas beneficiarias de bienes y servicios públicos se presenta de manera agregada. La publicidad de la desagregación por sexo fortalecería el presupuesto por resultados y constituiría un insumo indispensable para una mayor transparencia, seguimiento y evaluación de la política pública.

VI. Reflexiones finales

El proyecto de presupuesto para 2020 y el dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Hacendarios, pone de manifiesto que la situación fiscal de Costa Rica continúa siendo crítica y evidencia la insuficiencia de la *Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, para resolver los problemas estructurales de las finanzas públicas y garantizar su sostenibilidad.

El anteproyecto de presupuesto revela un retroceso en la carga tributaria de Costa Rica, que presentaría el mismo nivel de 2018, 13.2%. Mientras que por el lado de los gastos, la propuesta de presupuesto equivale a un 22.0% del PIB, que se sitúa por encima del crecimiento de los ingresos esperados y del aumento del PIB, lo que produciría un aumento del déficit fiscal a 7.8% del PIB y repercutiría en el crecimiento de la deuda del Gobierno Central, que se duplicaría respecto a 2010, alcanzando el 64.7% del PIB.

La variación del gasto corriente para 2020 está limitado por la aplicación de la regla fiscal, con un máximo de 4.67%. El gasto corriente, luego de las modificaciones introducidas al proyecto de presupuesto por el dictamen de la Comisión de Asuntos Hacendarios, representa un crecimiento de 12.4% respecto a la estimación de cierre realizada por Icefi, pero registra solamente un crecimiento de 4.4% respecto al presupuesto aprobado para el 2019. Si bien no hay un acuerdo entre las autoridades sobre el momento presupuestario con base al que se debe aplicar la regla, su aplicación implica una serie de recortes sucesivos del gasto público que amenazan la provisión de bienes y servicios públicos, lo que podría traducirse en un mayor deterioro del bienestar social.

El presupuesto de egresos presentado se caracteriza por una parte porque su principal partida presupuestaria es el servicio de la deuda pública, que representará el 38.2% del monto total, equivalente al 10.4% del PIB, lo que confirma el hecho que la atención al servicio de la deuda supone un alto costo de oportunidad de recursos que debieran destinarse a la mejora en el bienestar de la población. En contraposición, el proyecto de presupuesto contiene recortes que afectan sectores claves para el desarrollo y la paz social como salud y educación, debilitando el modelo de bienestar social costarricense, así como la posibilidad de implementar el PNDIP y cumplir con los compromisos de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

Particularmente alarmante resulta la caída, en 0.26% del PIB, de la asignación presupuestaria del Programa de Implementación de la Política Educativa del MEP. Ese Programa contiene los recursos destinados a la prestación de servicios educativos y su reducción presupuestaria podría profundizar la caída en las tasas de escolaridad y el incremento de niñas, niños y adolescentes fuera del sistema educativo.

La discusión presupuestaria en Costa Rica sigue careciendo de espacios de participación, que permitan que la ciudadanía exprese sus opiniones o recomendaciones sobre el presupuesto de la Nación.

VII. Recomendaciones

1. Ante la caída en la carga tributaria, resulta impostergable que el Ministerio de Hacienda defina estrategias y metas concretas para la reducción de la evasión y elusión de impuestos existentes, así como para el aumento de la productividad tributaria.
2. Es necesario que se evalúe con precisión y periodicidad la eficiencia y efectividad del gasto tributario y es urgente que tanto el Ejecutivo como el legislativo se abstengan de promover iniciativas de ley que contengan exenciones, exoneraciones y/o incentivos sin estudios técnicos que demuestren que los beneficios sean más altos que sus costos.
3. El esquema de regla fiscal debe ser sometido a revisión de tal forma que su aplicación no restrinja la oferta de bienes y servicios públicos y provoque el deterioro del bienestar social. Además, su definición debe de ser completada e incluir esfuerzos tributarios adicionales y basados en la búsqueda de una mayor justicia fiscal, basada en principios de equidad horizontal (a igual ingreso, igual impuesto) y vertical (a mayor ingreso, mayor impuesto).
4. El debate del presupuesto público en el órgano Legislativo se debe realizar desde un enfoque de derechos humanos, que ponga en el centro la universalidad de la provisión de bienes y servicios públicos. La Asamblea Legislativa debe blindar las asignaciones presupuestarias en áreas claves como salud y educación, evitando así que estas se conviertan en las cuentas de ajuste ante la crítica situación fiscal.
5. Los órganos Ejecutivo y Legislativo deben establecer mecanismos que permitan la participación ciudadana en todas las fases del ciclo presupuestario. Solo así la sociedad comprenderá sus derechos y responsabilidades en materia fiscal, y la política fiscal se revestirá de una mayor legitimidad.
6. Las autoridades del Ejecutivo deben fortalecer los esfuerzos de planificación de corto plazo, de tal forma que los presupuestos públicos sean congruentes con los objetivos y metas definidos en el PNDIP y con los compromisos asumidos en la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
7. La construcción de un acuerdo fiscal integral, con la participación de todos los sectores de la sociedad, continúa siendo una necesidad política y una oportunidad para resolver los problemas estructurales de las finanzas públicas. Retrasar esta discusión pone en peligro la capacidad del Estado costarricense para proveer bienes y servicios públicos de calidad que den respuesta a los principales desafíos sociales y económicos que el Estado enfrenta.

VIII. Referencias bibliográficas

- Cascante, L. (9 de Agosto de 2018). *Sala IV declara inconstitucional normas que impiden matrimonio igualitario pero las deja vigentes por 18 meses*. Semanario Universidad.
- Ciep. (2019). *Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica*. San José: UCR.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa. (17 de Septiembre de 2019). N°21568. *Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020*. La Gaceta Diario Oficial.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa, Comisión de Asuntos Hacendarios. (2019). *Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020. Expediente N°21.568. Dictámen afirmativo de mayoría*. San José: Asamblea Legislativa
- Costa Rica, CGR. (2019). *Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que envejece*. San José.
- Costa Rica, DGPN. (s.f.). *Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República*. San José: Ministerio de Hacienda.
- Costa Rica, Inec. (2016). *Panorama demográfico 2015*. San José.
- Costa Rica, Inec. (2018). *Coefficiente de Gini por hogar y per cápita*. San José.
- Costa Rica, Mideplan/MH. (2019). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2020*. San José.
- Costa Rica, Mideplan. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. San José.
- Costa Rica, PGR. (2013). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76953&nValor3=96245&strTipM=TC
- IBP. (2018). *Encuesta de presupuesto abierto 2017. Costa Rica*. Washington D.C.: IBP.
- La Nación. (20 de Julio de 2019). *Deudas de los hogares ticos crecen más rápido que sus ingresos*. Obtenido de <https://www.nacion.com/economia/finanzas/deudas-de-hogares-ticos-crecen-mas-rapido-que-sus/ZYKDCLRQYFHN3NKRDDVVJL2MJM/story/>
- Rodríguez, O. (20 de Julio de 2019). *Deudas de hogares ticos crecen más rápido que sus ingresos*. La Nación.
- PEN. (2019). *Estado de la educación costarricense*. San José.
- PNUD. (2019). *Human Development Reports*. Obtenido de United Nation Development Report: <http://hdr.undp.org/en/data>
- Transparencia Internacional. (2019). *Transparency International*. Obtenido de Corruption Perception Index 2018: <https://www.transparency.org/cpi2018>



Costa Rica se enfrenta a un complejo contexto social, político y económico marcado por niveles crecientes de pobreza y desigualdad, aumento de tensiones que imposibilitan el diálogo, desaceleración económica e incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal. En este contexto Costa Rica discute el primer proyecto de presupuesto presentado después de la aprobación e implementación de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. El contenido del proyecto de presupuesto y el dictamen favorable de la Comisión de Hacendarios evidencian que la reforma fiscal aprobada resulta insuficiente para resolver los problemas de sostenibilidad fiscal de Costa Rica.

Con el apoyo de



Suecia

Sverige

ISBN: 978-9929-674-76-9



9 789929 674769