



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

MEMORIA LEGISLATIVA

2017-2018

SEPARATA

**PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA
APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS
2017-2018**

**SEPARATA
PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA
APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS
2017-2018**

**Mauricio Porras León
José Rafael Soto González**

350.722

C79p Costa Rica. Asamblea Legislativa

Presupuesto ordinario y extraordinario de la República aprobación, liquidación, contexto y retos 2017-2018: Separata / Mauricio Porras León y José Rafael Soto González. —1 ed. —San José: Asamblea Legislativa, 2018.

30 p.

Separata: Memoria Legislativa 2017-2018

ISBN: 978-9968-35-026-6

1. Presupuesto – C.R.

I. Porras León Mauricio, coautor. II. Soto González, José Rafael, coautor.

Asamblea Legislativa
República de Costa Rica

OBSEQUIO
Sin valor comercial

Departamento de Servicios
Bibliotecarios, Documentación e
Información

© Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información
Centro de Investigación e Información Estadística (CIIE)

Diagramación y Diseño de Portada
Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información
(Colaboración de Karolina Espinoza Paniagua)

Diseño Web
Berlioth Monge Perez

Disponible en el Portal Legislativo <http://www.asamblea.go.cr>

Revisión filológica
Clara Zárate Sánchez (colaboración de Sandra Fallas Mata)

Coordinación contenido y diseño
Edith Paniagua Hidalgo/Rafael Matamoros Fallas

Impresión
Unidad Reproducción de Documentos, Departamento de Servicios Generales

Suscripciones y canje
Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, Asamblea Legislativa
Apartado 75-1013, San José, Costa Rica. Teléfono (506) 2243 2396. Facsímil (506) 2243 2775.
Casilla de correo electrónico epaniagua@asamblea.go.cr

Introducción

La Memoria Legislativa ha contado, en sus diversas ediciones, con un recuento de la tramitación y principales elementos de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Dicha síntesis pretende dejar una breve reseña de sus principales componentes y peculiaridades para cada legislatura.

Para la edición correspondiente a la legislatura 2017-2018, el equipo de redactores de esta sección, Mauricio Porras León del Departamento de Servicios Técnicos y José Rafael Soto González del Departamento de Análisis Presupuestario, realizaron un análisis que en pocas páginas abarca aspectos puntuales de la legislatura 2017-2018, como son: la liquidación del Presupuesto de la República para el 2016, los presupuestos extraordinarios y modificaciones del 2017, así como lo referente al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2018.

Adicionalmente, se abordan los elementos de Contexto del Presupuesto de la República 2018, dándole énfasis a la situación financiera y a las restricciones en la

composición del gasto. Sobre este último aspecto, se abordan temas de gran relevancia como los destinos específicos dictados por leyes de la República y las obligaciones Ineludibles que el Presupuesto contempla. También se hace referencia a la importancia relativa del Gasto Corriente, a la concentración del gasto institucional y se deslindan los criterios de la Sala Constitucional al respecto.

Finalmente, el documento establece algunos nuevos retos a contemplar en el trámite presupuestario futuro.

El equipo coordinador de la Memoria, en conjunto con los redactores, ha considerado que se disponga de este documento de forma separada y anticipada, como material de apoyo para el uso de los diputados y diputadas, así como de sus asesores, personal de la institución y en general de la ciudadanía que lo requiera.

Por lo cual, este documento también se encontrará disponible en formato digital en el sitio web de la Asamblea Legislativa, en el sub sitio de la Memoria Legislativa, de Servicios Documentales.

Edith Paniagua Hidalgo
Directora

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS (2017-2018)

1. Aspectos puntuales de la legislatura 2017- 2018

En materia presupuestaria la Asamblea Legislativa, a través de la Comisión Permanente Especial para el Control del Gasto e Ingreso Públicos y la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, tramitó durante la legislatura 2017-2018 los siguientes expedientes:

- a) Exp. N.° 20370, Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2016
- b) Exp. N.° 20341, Modificación a la Ley N.° 941, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2017 y Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2017
- c) Exp. N.° 20506, Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018

a) Liquidación del Presupuesto de la República para el 2016

La Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, integrada por nueve diputados y diputadas se aboca, luego de su nombramiento en mayo, al análisis de la liquidación del presupuesto del año anterior.

La liquidación del presupuesto nacional de 2016 se tramitó bajo el expediente N.° 20370, la comisión emitió dos dictámenes (uno de mayoría de 26 de julio de 2017 y otro de minoría de 8 de agosto de 2017) ambos solicitando la improbación de la liquidación del presupuesto de 2016. Los mencionados dictámenes se trasladaron al Plenario y aún está pendiente su conocimiento.

Para la realización de su informe la comisión tuvo a su disposición informaciones como:

- Liquidaciones de ingresos y egresos del presupuesto nacional de 2016 elaboradas por la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda.
- Memoria Anual 2016 de la CGR.
- Informe de resultados físicos del presupuesto nacional 2016 elaborado por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

La recomendación de la comisión para improbar la liquidación presupuestaria del ejercicio económico de 2016 estuvo basada en los siguientes aspectos:

- Persistencia de los problemas ya detectados en liquidaciones de años anteriores.
- Incumplimiento del artículo 6 de la Ley N.° 8131: en el 2016

los gastos corrientes financiados con ingresos no corrientes fueron por ¢1.505.630,6 millones, de los cuales ¢1.443.818,8 millones (95,9%) estaban incorporados en el MEP.

- Ausencia de análisis de costo unitario y de evaluación del gasto público. Desde años anteriores la CGR ha señalado que los esfuerzos por cumplir con el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos son insuficientes, desarticulados y descoordinados, de forma que no han arrojado resultados positivos.
- Dineros girados de más por el MEP: la cifra pagada de más en el 2016 fue de ¢3.180,0 millones, suma que si bien es cierto disminuyó en un 28,7% respecto al año anterior (¢4.262,0 millones) sigue mostrando una magnitud significativa.
- Ingresos que no crecen por esfuerzos de mejora recaudatoria: el aumento en ingresos es producto de casos fortuitos ajenos a las actuaciones del Gobierno de la República, y más como reflejo de la realidad económica internacional y doméstica.
- Egresos que no se controlan: las remuneraciones siguen creciendo por encima de la inflación y se direccionan más recursos a transferencias.

El dictamen de mayoría incorpora recomendaciones al Plenario, la Presidencia de la República, el

Ministerio de Hacienda, Mideplán, al MEP y a la CGR.

b) Presupuestos extraordinarios y modificaciones

En la legislatura recién finalizada se tramitó y aprobó, en el 2017, un presupuesto extraordinario y modificación (exp. N.º 20341). El proyecto fue aprobado como Ley N.º 9461 en julio de 2017.

El proyecto fue presentado al trámite legislativo el 7 de abril de 2017 y en el trámite en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios recibió un total de 70 mociones, de las cuales fueron aprobadas 30. El proyecto fue aprobado por la mayoría de los miembros de la comisión el 31 de mayo de 2017, presentándose además un dictamen de minoría.

En el Plenario se presentaron al proyecto 86 mociones vía artículo 137 del RAL, de las cuales la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios aprobó 22 y rechazó 64.

El proyecto fue aprobado en primero y segundo debate los días 4 y 6 de julio de 2017 respectivamente, y se publicó en el Alcance 176 de La Gaceta 137, de 19 de julio de 2017.

En resumen, este presupuesto extraordinario y modificación conllevó un aumento neto del presupuesto nacional de ¢90.013,7 millones al presentarse una disminución de ingresos por ¢1.151,0 millones y un aumento de los mismos en ¢91.164,7 millones, con los correspondientes ajustes

en los egresos. Adicionalmente, esta ley incorporó una modificación presupuestaria por un total de €20.683,5 millones y la incorporación de 38 normas presupuestarias, principalmente para el cambio de destino de proyectos municipales aprobados en leyes de presupuesto de años anteriores.

c) Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2018

Entre setiembre y noviembre de 2017, la Asamblea Legislativa realizó el trámite de discusión y aprobación del proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2018.

El proyecto se tramitó bajo el expediente N.º 20506 y, según corresponde, fue presentado a la Asamblea Legislativa el 1.º de setiembre de 2017. Durante este mes, el proyecto fue analizado por la subcomisión de presupuesto la cual, al no encontrar un consenso, emitió cinco informes de minoría.

Ya en la comisión y durante setiembre y octubre, se recibió un total de 24 audiencias de los jefes de los ministerios e instituciones. Además, en total se presentaron al proyecto 47 mociones, de las cuales se aprobaron 31, se rechazaron 14 y se retiraron 2. Al final del análisis y la discusión, los integrantes de la comisión rindieron dos dictámenes afirmativos, uno de mayoría y uno de minoría.

Según lo establece el artículo 179 del RAL, el 1.º de noviembre se inició la discusión del proyecto en el Pleno legislativo, el cual fue aprobado el 23 de noviembre. Al proyecto se le asignó la Ley N.º 9514 y se publicó en el Alcance 301 de La Gaceta 237, de 14 de diciembre de 2017.

El financiamiento total del presupuesto para el 2018 es por la suma de €9.377.012,8 millones, de los cuales los ingresos corrientes alcanzaron la suma de €5.184.333,3 millones (55,3%), los ingresos de capital €3.017,9 millones (0,03%) y €4.189.661,7 millones corresponden al financiamiento (44,7%), incluyendo €69.328,0 millones de financiamiento externo.

En el lado de los egresos y según el clasificador institucional, el título presupuestario al que se le asigna la mayor cantidad de recursos es el Servicio de la Deuda Pública con €2.983.349,0 millones (31,8% del total), seguido por el MEP con €2.666.047,8 millones (28,4%), ambos títulos representan un 60,2% del presupuesto total.

En el siguiente cuadro y para efectos ilustrativos se comparan los recursos ya ejecutados de 2017 de cada título presupuestario con el monto asignado como presupuesto para el 2018. Si bien estos aspectos no son comparables, al ser unos el resultado final del año y otros solo una propuesta inicial, se incluyen para que se pueda tener una visión global del comportamiento del presupuesto nacional.

Cuadro 1
PRESUPUESTO NACIONAL
Comparativo 2018/2017 por título presupuestario
Millones de colones y porcentajes

Descripción	Devengo 2017	Pto 2018	Diferencia 18-17	% Crec 18/17	% Part 2018
101 Asamblea Legislativa	31.281,5	36.715,0	5.433,5	17,4	0,39
102 Contraloría Gral de la República	19.981,3	21.765,0	1.783,7	8,9	0,23
103 Def, de los Hab de la República	5.633,7	6.361,0	727,3	12,9	0,07
201 Presidencia de la República	14.410,7	16.420,0	2.009,3	13,9	0,18
202 M. de la Presidencia	8.982,9	10.266,0	1.283,1	14,3	0,11
203 M. de Gobernac. y Policía	39.889,8	49.146,3	9.256,5	23,2	0,52
204 M. de Relac Exter. y Culto	23.656,2	28.865,0	5.208,8	22,0	0,31
205 M. de Seguridad	221.068,1	258.595,0	37.526,9	17,0	2,76
206 M. de Hacienda	102.387,7	119.812,0	17.424,3	17,0	1,28
207 M. de Agricultura y Ganadería	42.583,4	39.598,5	-2.984,9	-7,0	0,42
208 M. Economía. Indust y Comercio	20.890,7	23.228,8	2.338,0	11,2	0,25
209 M de Obras Públ y Transportes	422.077,2	474.116,0	52.038,8	12,3	5,06
210 M. de Educación Pública	2.381.670,5	2.666.047,8	284.377,2	11,9	28,43
211 M. de Salud	287.200,6	325.856,1	38.655,4	13,5	3,48
212 M. de Trabajo y Seguridad Social	423.861,3	474.428,0	50.566,7	11,9	5,06
213 M. de Cultura y Juventud	43.047,2	50.400,7	7.353,6	17,1	0,54
214 M. de Justicia y Paz	113.634,0	144.566,0	30.932,0	27,2	1,54
215 M. de Vivienda y Asent Humanos	9.435,0	7.413,4	-2.021,5	-21,4	0,08
216 M. de Comercio Exterior	6.795,7	65.149,0	58.353,3	858,7	0,69
217 M. de Planificación Nal y Pol Económica	9.453,1	10.292,0	838,9	8,9	0,11
218 M. de Ciencia y Tecnología	7.097,9	8.851,2	1.753,3	24,7	0,09
219 M. de Ambiente y Energía	51.021,3	57.000,0	5.978,7	11,7	0,61
230 Serv de la Deuda Pública	2.418.515,1	2.983.349,0	564.833,9	23,4	31,82
231 Regímenes de Pensiones	854.030,8	953.756,0	99.725,2	11,7	10,17
232 Partidas Especificas	2.486,6	2.000,0	-486,6	-19,6	0,02
301 Poder Judicial	437.528,6	474.792,0	37.263,4	8,5	5,06
401 Trib Supremo de Elecciones	37.171,2	68.223,0	31.051,8	83,5	0,73
TOTAL	8.035.792,1	9.377.012,8	1.341.220,7	16,7	100,0

Fuente: elaborado por el DAP con datos de la Liquidación 2017 y la Ley N.º 9514

Si se utiliza el clasificador por objeto del gasto, el cual divide el presupuesto en partidas y subpartidas, se tiene que la partida que absorbe la mayor cantidad de recursos es la de Transferencias Corrientes con ¢2.855.004,8 millones (30,4%), seguida por la de Remuneraciones, la cual se utiliza para el pago de los sueldos y salarios de los funcionarios públicos incluidos en el presupuesto nacional, con ¢2.638.802,5 millones (28,1% del

total). En el pago del servicio de la deuda pública, el cual está englobado en dos partidas, se presupuestaron ¢2.983.688,9 millones (31,8% del total) distribuidos en ¢1.596.237,1 millones para el pago de amortización y ¢1.387.451,8 millones para el pago de intereses. Como se observa, estos tres aspectos que involucran cuatro partidas absorben el 90,3% del presupuesto total para el 2018.

2. Presupuesto de la República 2018. Elementos de contexto

La discusión del proyecto de ley de Presupuesto de la República para el Ejercicio Económico 2018, estuvo marcada por los resultados fiscales derivados de la propuesta y su impacto en el crecimiento de la deuda pública, así como por las características de la composición del gasto que, en criterio de los proponentes, impide realizar los ajustes necesarios para estabilizar la situación de las finanzas públicas. Esta circunstancia llevó al Poder Ejecutivo a invocar un “estado de necesidad”, para justificar la imposibilidad de atender en su totalidad las obligaciones, especialmente las de carácter constitucional y legal. Dentro de este estado de necesidad y de imposibilidad material, el Poder Ejecutivo decidió atender en forma parcial las obligaciones correspondientes a la asignación para la educación pública, el PANI, y al incremento en la cuota estatal

para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte decretada por la CCSS, entre otras.

A continuación, se hace referencia a la situación financiera resultante de la propuesta de gastos incluida en el presupuesto nacional 2018, y las principales características de este gasto frente a la posibilidad de cambiar de manera significativa su composición mediante modificaciones al mismo presupuesto.

2.1 Situación financiera

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de la evolución de las principales variables incluidas en los proyectos de presupuesto para el período 2014-2018, así como una estimación del déficit inicialmente presupuestado.

Cuadro 2
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2014-2018

**Datos financieros en términos absolutos y
como porcentaje del PIB**

Millones de colones y porcentajes

Variable	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos totales ^{1/}	3.810.005,00	4.200.593,00	4.349.300,89	4.838.967,00	5.187.316,65
<i>Variación porcentual</i>	4,2%	10,3%	3,5%	11,3%	7,2%
Gastos totales	6.649.338,00	7.959.345,53	8.002.122,00	8.943.201,50	9.313.932,42
<i>Variación porcentual</i>	3,2%	19,7%	0,5%	11,8%	4,1%
Amortización	1.158.611,86	1.758.965,62	1.555.768,79	1.836.181,40	1.596.237,09
<i>Variación porcentual</i>	-22,1%	51,8%	-11,6%	18,0%	-13,1%
Gasto total sin amortización	5.490.726,14	6.200.379,91	6.446.353,21	7.107.020,10	7.717.695,32
<i>Variación porcentual</i>	10,8%	12,9%	4,0%	10,2%	8,6%
Intereses	774.212,18	921.357,90	938.239,12	1.089.360,98	1.376.804,82
<i>Variación porcentual</i>	21,8%	19,0%	1,8%	16,1%	26,4%
Gasto primario	4.716.513,96	5.279.022,01	5.508.114,09	6.017.659,12	6.340.890,50
<i>Variación porcentual</i>	9,1%	11,9%	4,3%	9,3%	5,4%
Déficit primario	-906.508,96	-1.078.429,01	-1.158.813,20	-1.178.692,12	-1.153.573,84
<i>Variación porcentual</i>	36,4%	19,0%	7,5%	1,7%	-2,1%
Déficit financiero	-1.680.721,14	-1.999.786,91	-2.097.052,32	-2.268.053,10	-2.530.378,67
<i>Variación porcentual</i>	29,2%	19,0%	4,9%	8,2%	11,6%
PIB	26.889.266,90	29.743.358,50	30.341.569,00	33.631.064,00	35.983.451,00
<i>Variación porcentual</i>	8,7%	10,6%	2,0%	10,8%	7,0%
PORCENTAJE RESPECTO AL PIB					
Ingresos totales	14,2%	14,1%	14,3%	14,4%	14,4%
Gastos totales	24,7%	26,8%	26,4%	26,6%	25,9%
Amortización	4,3%	5,9%	5,1%	5,5%	4,4%
Gasto total sin amortización	20,4%	20,8%	21,2%	21,1%	21,4%
<i>Intereses</i>	2,9%	3,1%	3,1%	3,2%	3,8%
<i>Gasto primario</i>	17,5%	17,7%	18,2%	17,9%	17,6%
Déficit primario	-3,4%	-3,6%	-3,8%	-3,5%	-3,2%
Déficit financiero	-6,3%	-6,7%	-6,9%	-6,7%	-7,0%

1/ Incluye ingresos corrientes y de capital

Fuente: Proyectos de Presupuesto 2014-2018, Ministerio de Hacienda

1

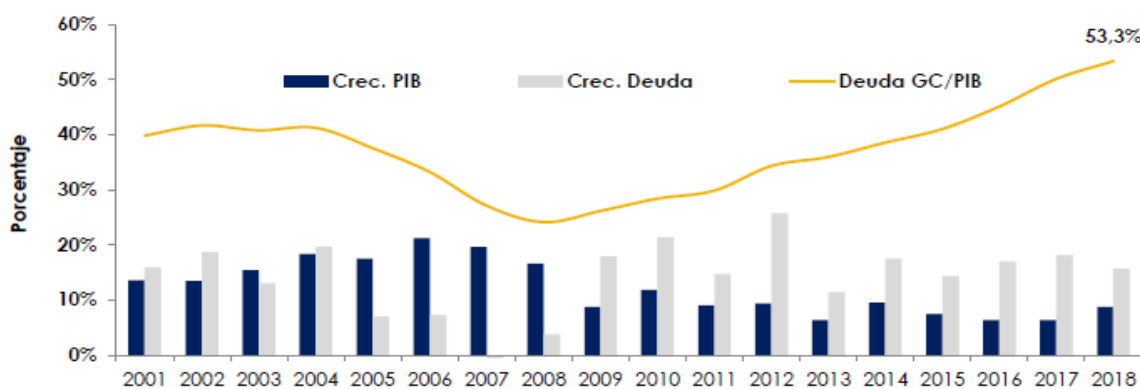
¹ <http://www.hacienda.go.cr/contenido/424-leyes-de-presupuestos>

SEPARATA – PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA

Tal y como se observa, para el 2018 se presupuestaron inicialmente ₡5.187.316,65 millones por concepto de ingresos propios (corrientes y de capital) y ₡9.313.932,42 millones por gasto. Si de este último se excluye el monto presupuestado para el pago de amortización de la deuda pública, se tiene que el déficit financiero para este año alcanzaría los ₡2.530.378,67 millones. Este déficit representaría un 7,0%² del PIB estimado, aunque por la usual sub ejecución presupuestaria se esperaría que fuera un punto porcentual menor al cerrar el período³. Los intereses crecen en un 26,4% y se estiman en un 3,8% del PIB, por lo que el déficit primario implícito estaría alcanzando ₡1.153.573,84 millones, un 3,2% del PIB.

En los últimos años los presupuestos ordinarios y extraordinarios han sido deficitarios, tanto en lo que respecta al déficit primario como al déficit financiero, lo que se ha traducido en mayores niveles de endeudamiento para atender las actividades propias de la administración. Al respecto, se estima que la deuda del Gobierno Central se ubique en 53,0% del PIB al cierre de 2018, nivel que se encuentra por encima del denominado límite natural de la deuda para Costa Rica⁴, lo cual ha generado revisiones a la baja por parte de las calificadoras internacionales de riesgo, encendiendo las señales de alerta para la comunidad financiera internacional.

Gráfico 1
GOBIERNO CENTRAL: COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA, 2001-2018



Fuente: CGR. Informe Técnico. Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2018

² De acuerdo con el Ministerio de Hacienda dicha estimación parte de un escenario pasivo que no contempla el impacto de medidas administrativas para elevar la recaudación y desacelerar el gasto.

³ Tal es el caso de los años 2014, 2015 y 2016, cuando los déficits implícitos de los presupuestos actuales llegaron a 6,1%, 6,7% y 6,4%, mientras que los déficits reales observados fueron inferiores, 5,6%, 5,7% y 5,2%, respectivamente.

⁴ El umbral de sostenibilidad definido para Costa Rica para la deuda del Gobierno Central es del 49,3% del PIB. Consultado en: http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_de_Inflacion_dic_2017.pdf

De acuerdo con un estudio de riesgos fiscales realizado por el Órgano contralor se concluye que los indicadores fiscales de nivel y evolución son negativos para el Gobierno, pues marcan una tendencia cierta de insostenibilidad e insolvencia⁵. En este mismo sentido se pronuncia el BCCR cuando indica que *“la razón deuda del Gobierno a PIB continuaría con la trayectoria creciente y no sostenible, caracterizada por la recurrencia de déficit primario y una tasa de interés real implícita superior al crecimiento real del producto”*⁶.

Más allá de la magnitud de la deuda, se llama la atención sobre su tendencia, siendo que, desde 2013 se aprecia un crecimiento acelerado del volumen acumulado, alcanzando un nivel crítico en 2015-2017: de 2015 a 2016 la razón deuda/PIB se incrementó en 4,2 puntos porcentuales, al pasar del 41,0% del PIB al 45,2%, mientras que de 2016 a 2017 el incremento fue de 4,0 puntos porcentuales, para situarse en 49,2%. Valga indicar que para el 2008, la relación deuda a PIB representaba un 24,1% del PIB (mínimo en las últimas dos décadas).

A partir de la información consignada en el documento Marco Fiscal de mediano plazo 2017-2021 elaborado por el Ministerio de Hacienda, se calcula que de no tomarse medidas que impacten significativamente la composición del gasto o la recaudación de ingresos, el monto de la deuda

podría alcanzar el 60,99% en el 2021, en cuyo caso el FMI estima que se necesitaría un ajuste fiscal de alrededor del 3,0% del PIB, aplicado principalmente en 2018-2020, para estabilizar la deuda en un nivel inferior al 50,0% del PIB.

2.2 Restricciones en la composición del gasto

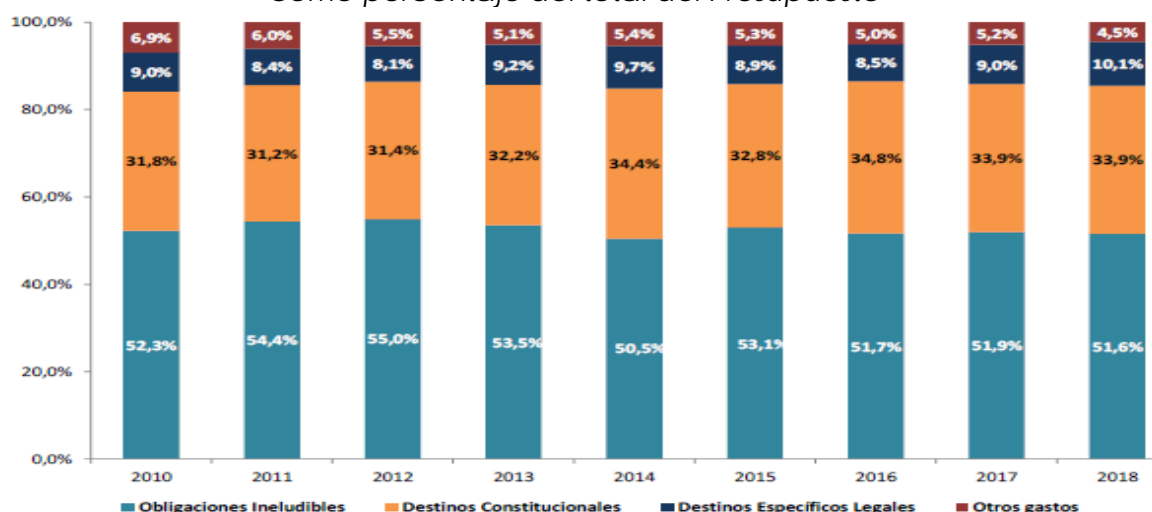
En la presentación del proyecto de presupuesto, el Poder Ejecutivo llama la atención sobre la existencia de obligaciones originadas en disposiciones constitucionales y legales que, en muchos casos, se crearon sin una fuente de ingreso propia o con una fuente limitada. A estos destinos específicos se suma una serie de obligaciones ineludibles que corresponden a rubros que por su naturaleza no pueden dejar de presupuestarse, tales como el pago del servicio de la deuda pública y las remuneraciones.

Históricamente, las obligaciones ineludibles y los destinos específicos constitucionales y legales que debe atender el Gobierno, han llegado a representar aproximadamente el 25,8% del PIB, siendo mayores que la carga tributaria proveniente de la recaudación de impuestos que ronda en promedio el 13,2% del PIB en los últimos diez años; lo que ha provocado que se deba recurrir a fuentes de endeudamiento para afrontar los faltantes necesarios para cubrir la totalidad de obligaciones.

⁵ CGR. Informe Técnico. Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2018

⁶ Banco Central. *Certificación de capacidad de endeudamiento del sector público y posibles efectos sobre la economía nacional*. Emitida con ocasión de la presentación del presupuesto nacional 2018

Gráfico 2
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
COMPOSICIÓN SEGÚN FUENTE DE RIGIDEZ DEL GASTO
2010-2018
como porcentaje del total del Presupuesto



Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

Tal y como se visualiza, los destinos específicos constitucionales y legales y los gastos ineludibles corresponden a casi la totalidad del presupuesto nacional, siendo que la proporción de los mismos ha venido aumentando en los últimos años.

a) Destinos específicos constitucionales

Los principales mandatos constitucionales que generan rigidez al presupuesto se encuentran en los artículos 78, 85, 96 y 177, que define montos que deben ser presupuestados para atender principalmente los temas de educación, justicia y materia electoral. Estas obligaciones han representado durante los últimos 8 años, en promedio, el 32,9% del total del presupuesto.

Específicamente el artículo 78 establece una asignación del 8% del

PIB para educación estatal, que incluye desde la enseñanza preescolar hasta la superior; que se complementa con el artículo 85 que establece la obligatoriedad de dotar de recursos a las universidades estatales (UCR, ITCR, UNA y UNED) para lo cual el Estado suscribe un convenio que anualmente es ajustado por la inflación.

El artículo 96 señala que se destinará un 0,19% del PIB a sufragar los gastos de los partidos políticos, valor que para el proceso de elecciones presidenciales 2018 se redujo a un 0,11% del PIB según lo dispuesto en la Ley N.º 9407. Por su parte el artículo 177 establece la obligación de asignar al Poder Judicial una suma no menor al 6% de los ingresos ordinarios.

Adicionalmente, el artículo 170 indica que en el presupuesto de la República se deberá destinar para

MEMORIA LEGISLATIVA - MAYO 2017-ABRIL 2018

las municipalidades una suma no inferior a un 10% de los ingresos ordinarios, siendo que la transferencia se realizaría de forma incremental partiendo de un 1,5% hasta llegar al porcentaje indicado.

En el cuadro siguiente se presenta un detalle de los destinos constitucionales y el porcentaje que representan dentro del presupuesto

nacional para el período 2010-2018; lo correspondiente a las municipalidades se incorpora en el acápite siguiente pues inicialmente no se consideraba como un destino constitucional ya que la vigencia de la ley que así lo establece ocurre a partir del 1 de enero del 2016.

Cuadro 3
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2010-2018
DESTINOS CONSTITUCIONALES
como porcentaje del presupuesto total

Concepto / Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Destinos Constitucionales	31,1%	31,2%	31,2%	32,7%	34,2%	33,5%	34,8%	33,6%	33,9%
Sector Educación Art. 78	26,2%	26,4%	26,3%	27,3%	29,0%	28,3%	29,6%	28,4%	28,6%
Ministerio de Educación	21,8%	21,8%	21,7%	22,4%	23,6%	23,0%	24,0%	23,1%	23,2%
FEES Art 85	4,5%	4,6%	4,6%	5,0%	5,4%	5,3%	5,5%	5,3%	5,3%
Poder Judicial Art. 177	4,9%	4,9%	4,8%	4,9%	5,3%	5,2%	5,2%	5,1%	5,1%
Gasto Electoral Art 96		0,00%	0,00%	0,39%	0,00%	0,09%	0,08%	0,04%	0,23%

Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

⁷ Para estos efectos, en la Ley N.° 8801 *Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades*, se definen las condiciones para el traslado de las competencias y mediante la Ley N.° 9239, *Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal*, se transfiere esta competencia y se le dota de recursos provenientes del impuesto a los combustibles según de la reforma a la Ley N.° 8114 *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias*

b) Destinos específicos legales

En relación con los destinos legales, destacan los recursos correspondientes al Fodesaf provenientes del impuesto sobre las ventas, al Conavi y a las municipalidades relacionados con el impuesto a los combustibles, a las universidades estatales, juntas de

educación y administrativas, Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, PANI y Banca para el Desarrollo provenientes del impuesto sobre la renta, entre otros. Estos destinos específicos legales contemplan aproximadamente el 10,0% de los recursos del presupuesto, según el siguiente detalle:

Cuadro 4
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2010-2018
DESTINOS LEGALES

como porcentaje del presupuesto total

Concepto /Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Destinos específicos legales	8,8%	8,4%	8,0%	9,3%	9,7%	9,1%	8,5%	8,9%	10,1%
Fodesaf	3,3%	3,2%	3,1%	3,4%	3,4%	3,0%	3,0%	2,8%	2,7%
Conavi	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	2,2%	2,0%	2,0%	2,1%	2,0%
Municipalidades	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	1,0%	1,3%
PANI	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,9%
CCSS Tabaco	-	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
CCSS Régimen No Contributivo	1,1%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%
Fonafifo	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Consejo Nacional Desarrollo a la Comunidad	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Fodesaf -Pronae	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Aviación Civil (salidas al exterior)	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
IMAS (Seguridad Alimentaria)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Junta Administrativa (varios migración)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Banca de Desarrollo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
Otros destinos	0,5%	0,4%	0,4%	1,1%	1,1%	1,0%	0,5%	0,6%	1,1%

Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

c) Obligaciones ineludibles

Los rubros que se consideran obligaciones ineludibles consumen aproximadamente la mitad del presupuesto de la República, considerando como ineludible aquel gasto que no puede evitarse y, por tanto, no debe dejar de

presupuestarse. Se consideran en esta clasificación las remuneraciones (incluye salarios y contribuciones sociales), los aportes del estado a la CCSS, las pensiones con cargo al presupuesto nacional y el Servicio de la Deuda Pública (incluye intereses y amortizaciones).

Cuadro 5
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2010-2018
OBLIGACIONES INELUDIBLES

como porcentaje del presupuesto total

Concepto / Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Obligaciones ineludibles	51,2	54,4	54,5	54,2	50,1	54,2	51,7	51,5	51,6
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Remuneraciones	8,7%	8,5%	8,2%	8,4%	9,0%	8,0%	8,0%	7,3%	7,3%
CCSS	1,2%	1,1%	2,3%	1,7%	1,7%	1,7%	2,0%	1,9%	2,1%
Pensiones	10,9%	11,1%	10,4%	10,8%	10,6%	10,1%	10,6%	9,8%	10,2%
Servicio de la deuda	30,5%	33,7%	33,6%	33,3%	28,9%	34,4%	31,2%	32,4%	31,9%
Intereses	10,1%	8,7%	8,9%	10,0%	11,6%	11,8%	11,7%	12,1%	14,8%
Amortización	20,3%	25,0%	24,7%	23,4%	17,3%	22,6%	19,5%	20,3%	17,1%

Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

El servicio de la deuda, que contempla el pago de la amortización e intereses, es la obligación que más recursos consume del presupuesto, con un promedio en los últimos 8 años del 32,3%, lo que ha representado un crecimiento en el rubro de intereses debido al endeudamiento al que ha tenido que recurrir el Gobierno para financiar los faltantes de años anteriores.

En el caso de las remuneraciones, es importante considerar que aproximadamente el 67,0% del monto de esta partida se destina al MEP y al MSP, para el pago de educadores y policías, así como del personal administrativo que soporta la operación de ambos ministerios. A continuación, se presenta el desglose de las plazas incorporadas en el presupuesto nacional.

Cuadro 6
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2018
DESGLOSE DEL RECURSO HUMANO POR TÍTULO PRESUPUESTARIO
Cantidad absoluta y como porcentaje del total de plazas

TÍTULO PRESUPUESTARIO	CANTIDAD DE PLAZAS	PORCENTAJE DEL TOTAL
Ministerio de Educación Pública	85.140	59,8%
Ministerio de Seguridad Pública	18.421	12,9%
Poder Judicial	12.579	8,8%
Ministerio de Justicia y Paz	6.471	4,5%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3.895	2,7%
Ministerio de Hacienda	3.173	2,2%
Ministerio de Salud Pública	2.468	1,7%
Tribunal Supremo de Elecciones	2.033	1,4%
Ministerio de Gobernación y Policía	1.314	0,9%
Asamblea Legislativa	983	0,7%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	941	0,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	764	0,5%
Contraloría General de la República	705	0,5%
Ministerio de Cultura y Juventud	651	0,5%
Ministerio de Ambiente y Energía	539	0,4%
Presidencia de la República	423	0,3%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	413	0,3%
Ministerio de la Presidencia	347	0,2%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	242	0,2%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	220	0,2%
Defensoría de los Habitantes de la República.	185	0,1%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	155	0,1%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	128	0,1%
Ministerio de Comercio Exterior	86	0,1%
TOTAL	142.276	100,0%

Fuente: Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2018

Dentro del pago de las remuneraciones, en los distintos títulos presupuestarios, están establecidos ciertos rubros de pago, adicionales al salario base, y que se denominan “pluses salariales”, siendo los más importantes el pago de Aumentos Anuales, la Dedicación Exclusiva o la

Prohibición al Ejercicio Profesional. Para ver la importancia de estos pluses tómesese en consideración que solo en el caso del MEP se ha calculado que existen 68 tipos de pluses salariales y en el caso del MSP 37⁸. El siguiente cuadro ilustra sobre la existencia de los pluses salariales en cada título presupuestario:

⁸Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos. Informe Económico al proyecto de ley N.º 20580, Fortalecimiento de Las Finanzas Públicas Título III Adición a la Ley de Salarios Públicos

Cuadro 7
PLUSES GOBIERNO CENTRAL

Institución	Rubros de Remuneraciones Adicionales ^{1/}
Ministerio de Comercio Exterior	4
Ministerio de Econ.Ind y Comercio	5
Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones	6
Ministerio de de Gobern. y Polic.	6
Ministerio de Planif.Nac y Pol.Eco	6
Ministerio de Agricult. y Ganad.	7
Ministerio de Justicia y Gracia	7
Ministerio de Relac.Exter y Culto	7
Ministerio de Vivienda y Asent.Humanos	8
Presidencia de la República	8
Ministerio de Ambiente y Energía	10
Ministerio de Salud	10
Ministerio de Cult. Juvent.y Dep.	11
Ministerio de Trab. y Segur. Soc.	11
Ministerio de la Presidencia	15
Ministerio de Hacienda	22
Ministerio de Obras Publ. y Transp	24
Ministerio de Seguridad	37
Ministerio de Educación Pública	68
Total Incentivos^{2/}	121

Fuente: Elaboración CGR a partir de los datos del sistema INTEGRAL.
1/ Corresponde a la cantidad de rubros de Remuneraciones Adicionales para cada institución.
2/ Corresponde al total de rubros de Remuneraciones distintas entre las instituciones.

Dentro del rubro de Pensiones se incluyen los montos correspondientes a los 14 regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional que para el 2018 abarcan aproximadamente 68.000 beneficiarios (as).

Finalmente, se incluyen aquellos pagos destinados a cubrir el aporte estatal ante la CCSS que cubre a los (as) trabajadores (as) independientes, centros penales, convenios estatales, cuotas estatales de ministerios, entre otros.

Por diferencia se tiene que el porcentaje de gasto del presupuesto nacional ajeno a las obligaciones constitucionales, legales e ineludibles ronda en promedio el 5,0% en los últimos 8 años y para el 2018 se

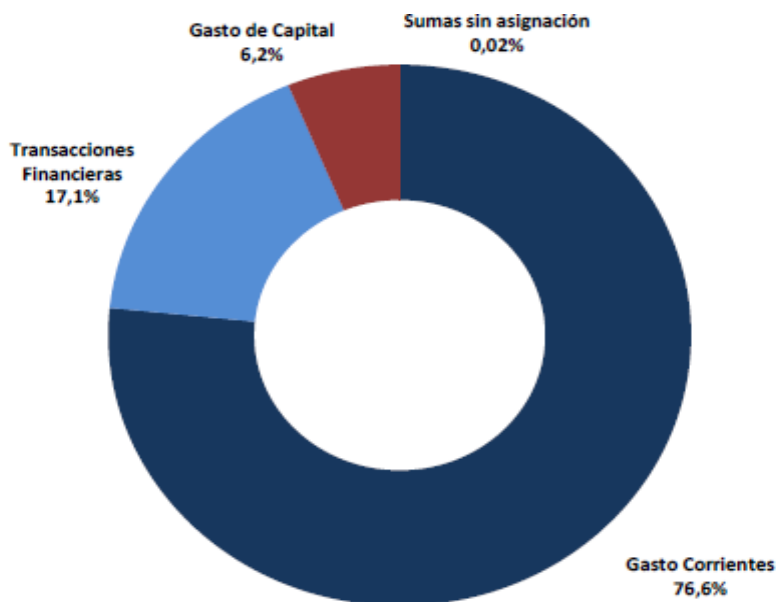
estima en un 4,5%, con lo cual el margen de acción en el corto plazo en materia de gasto es sumamente limitado.

d) Importancia relativa del gasto corriente

Si se analiza el proyecto de presupuesto a partir de la Clasificación Económica del Gasto, la cual permite diferenciar el gasto según la finalidad económica, ya sea por gasto corriente, de capital y transacciones financieras⁸, se observa que en los últimos años el "Gasto Corriente" ha mantenido una participación mayor en el total del presupuesto.

⁸Dentro de la partida "Transacciones financieras", se incluye la amortización, que para el año 2018 se estima en €1.596.237,09 millones (17,1% del presupuesto de egresos)

Gráfico 3
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2018
PRINCIPALES COMPONENTES SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(Como porcentaje del total del presupuesto)



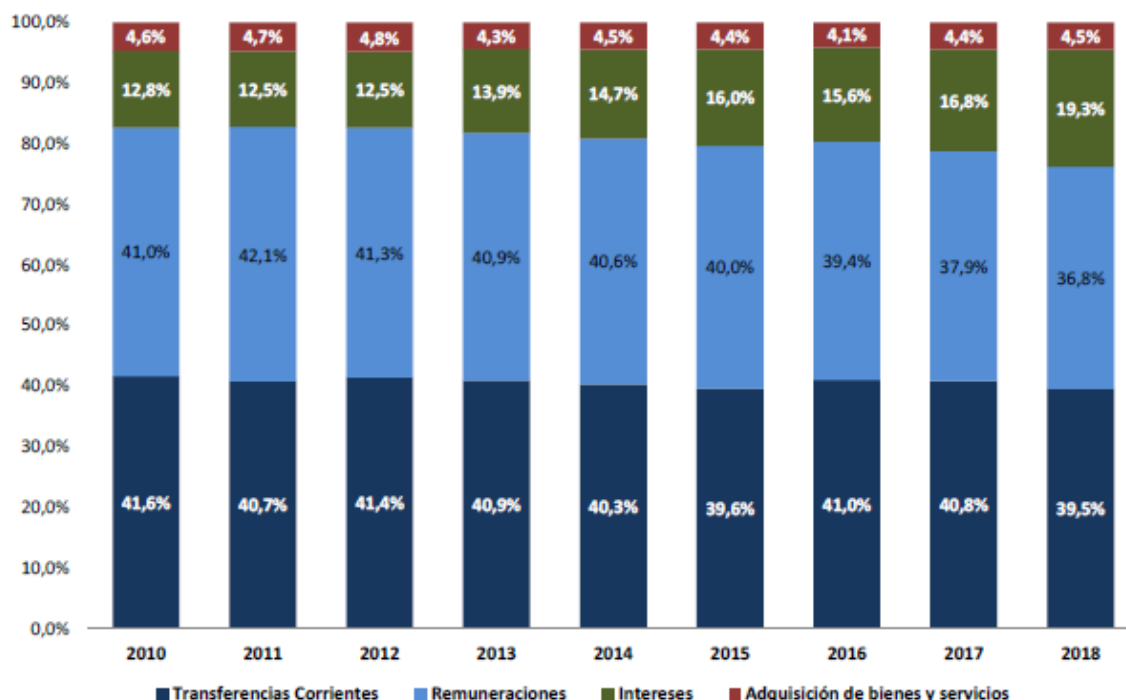
Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

Producto de lo anterior, el comportamiento del gasto total está determinado en gran medida por la dinámica del gasto corriente, el cual desde 2009 (con excepción de 2011, 2015 y 2016) ha crecido a un mayor ritmo que los ingresos corrientes, lo que profundiza el desequilibrio fiscal e incrementa el uso del financiamiento para hacer frente a las obligaciones, generando un mayor gasto en intereses y por ende en gasto corriente que obliga a incrementar el endeudamiento, en

una dinámica de bola de nieve que se alimenta a sí misma.

En el gráfico siguiente se detallan los principales componentes del Gasto Corriente y su evolución en los últimos años, siendo que, a partir del 2016, las Transferencias Corrientes (39,5% en 2018) han pasado a ocupar la mayor participación desplazando a las Remuneraciones (36,8% en 2018), en tanto que el gasto por intereses representa un porcentaje cada vez mayor.

Gráfico 4
 PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
 2010- 2018
 PRINCIPALES COMPONENTES DEL GASTO CORRIENTE
 como porcentaje del total



Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

Específicamente para el 2018, las Transferencias Corrientes es la partida con mayores recursos asignados, alcanzando la suma de ¢2.816.380,1 millones (30,2%) del total del presupuesto, con un crecimiento del 6,5%. Si se considera la asignación de recursos por entidad, se observa que tan solo cuatro títulos concentran el 92,8% del total de la partida (Pensiones, MEP, MTSS y Salud).

En lo que corresponde a Pensiones, el 99,9% del total presupuestado por ¢953.756,0 millones, corresponde a Transferencias Corrientes y se utilizan para cubrir el pago de los 62.273 beneficiarios (as) de los 14 regimenes que se sufragan con el presupuesto de la República.

En el caso del MEP, las principales transferencias corresponden a los recursos que se giran para el FEES por la suma de ¢496.266,7 millones (52,6% del total del presupuesto de transferencias del MEP), así como ¢35.947,3 millones para el financiamiento de gastos operativos de las universidades estatales (ITCR, UCR, UNA, UNED, UTN), los aportes a la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, y los recursos girados a las juntas de educación y administrativas.

Por su parte, el monto presupuestado para esta partida en el MTSS por ¢451.761,9 millones, corresponde al 95,2% del presupuesto total de la entidad, siendo las principales transferencias las correspondientes al

SEPARATA – PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA

Fodesaf (¢252.736,6 millones), al PANI (¢87.160,3 millones) y al IMAS (¢7.177,2 millones).

Para el 2018, el Ministerio de Salud es el que presenta el mayor crecimiento en la partida de Transferencias Corrientes debido, principalmente, a los montos presupuestados en favor de la CCSS, por concepto de seguro de salud, en diferentes regímenes, los cuales pasaron de ¢164.863,5 millones en 2017 a ¢186.664,1 millones en 2018.

e) Concentración del gasto institucional

Finalmente, si se considera la Clasificación Institucional del Gasto se observa que el 75,5% se concentra en cuatro títulos: Servicio de la Deuda Pública, MEP, Regímenes de Pensiones y Poder Judicial.

Cuadro 8
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2018
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SEGÚN CLASIFICADOR INSTITUCIONAL
Millones de colones y porcentajes

Título presupuestario	Monto	Porcentaje	Acumulado
Servicio de la Deuda Pública	2,983,349.00	31.82%	31.82%
Ministerio de Educación Pública	2,666,047.76	28.43%	60.25%
Regimenes de Pensiones	953,756.00	10.17%	70.42%
Poder Judicial	474,792.00	5.06%	75.48%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	474,428.00	5.06%	80.54%
Ministerio de Obras Públicas Y Transportes	474,116.00	5.06%	85.60%
Ministerio de Salud	325,856.07	3.48%	89.07%
Ministerio de Seguridad Pública	258,595.00	2.76%	91.83%
Ministerio de Justicia y Paz	144,566.00	1.54%	93.37%
Ministerio de Hacienda	119,812.00	1.28%	94.65%
Tribunal Supremo de Elecciones	68,223.00	0.73%	95.38%
Ministerio Comercio Exterior	65,149.00	0.69%	96.07%
Ministerio de Ambiente y Energía	57,000.00	0.61%	96.68%
Ministerio de Cultura y Juventud	50,400.75	0.54%	97.22%
Ministerio de Gobernación y Policía	49,146.30	0.52%	97.74%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	39,598.54	0.42%	98.16%
Asamblea Legislativa	36,715.00	0.39%	98.56%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	28,865.00	0.31%	98.86%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	23,228.78	0.25%	99.11%
Contraloría General de la República	21,765.00	0.23%	99.34%
Presidencia de la República	16,420.00	0.18%	99.52%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	10,292.00	0.11%	99.63%
Ministerio de la Presidencia	10,266.00	0.11%	99.74%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	8,851.20	0.09%	99.83%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	7,413.45	0.08%	99.91%
Defensoría de los Habitantes de la República	6,361.00	0.07%	99.98%
Obras específicas	2,000.00	0.02%	100.00%
TOTAL	9,377,012.84	100.00%	

Fuente: Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2018

Es importante considerar que dentro del título del Servicio de la Deuda Pública se incluyen intereses por la suma ¢1.376.804,8 millones (14,8% del total de egresos presupuestados). Como porcentaje del PIB, los intereses se ubicaron en 2,0% en 2012, y a partir de ahí han crecido ininterrumpidamente hasta alcanzar un 3,9% (casi el doble) en el presupuesto de 2018, desplazando con ello las posibilidades de gasto en otras partidas. Respecto al presupuesto ajustado de 2017 se observa un preocupante incremento del 26,4%. Este aumento de los intereses es producto del desbalance fiscal sistemático, dado que, ante mayores requerimientos de financiamiento, mayor será el costo financiero de la nueva deuda colocada.

A raíz de lo expuesto, es que se ha considerado que los déficits fiscales tienen origen en elementos estructurales (destinos legales y constitucionales sin fuente de ingresos para su financiamiento, transferencias a instituciones públicas que se crean sin fuente de recursos para su sostenimiento, pensiones con cargo al presupuesto de la República sin un fondo de pensiones que las ampare, incrementos en la planilla estatal, asunción de nuevas obligaciones provenientes de la seguridad social, etc.), los cuales son difíciles de controlar en el corto plazo, especialmente en el marco de un presupuesto nacional definido para un año específico. Esta situación ha llevado a que año con año los faltantes presupuestarios se atiendan con endeudamiento, monto que ha crecido, siendo que, como se mencionó, hoy en día el servicio de la deuda representa

cerca de una tercera parte del presupuesto total.

f) Criterios de la Sala Constitucional

Es importante considerar que la Sala Constitucional ha mostrado un papel ambivalente en relación con la prevalencia que pueda tener la necesidad de salvaguardar el equilibrio fiscal, frente a las obligaciones de gasto establecidas en las distintas normas. Los criterios al respecto de la Sala son explicadas en el voto N.º 3691-2013, según se sintetiza a continuación:

Hasta 1995 la postura de la Sala Constitucional consideraba que en materia de gasto (límites y destino), la ley presupuestaria podía modificar el derecho objetivo precedente, además que las autorizaciones de los gastos contenidas en una ley de presupuesto no conllevaban la obligación para el Poder Ejecutivo de ejecutar el total autorizado. Dentro del marco de sus potestades de administración, correspondía al Poder Ejecutivo decidir el monto de los recursos económicos que comprometería de conformidad con sus prioridades y la situación económica del país.

Esta posición fue cambiada por la Sala Constitucional en el voto N.º 1999-009317 al disponer que el legislador presupuestario no puede variar el destino de los fondos a los que el legislador ordinario le señaló uno previamente. Y con base en el principio de caja única, que se desprende del artículo 185 de la Constitución Política, tales recursos deben ser incluidos en el presupuesto

ordinario de la República. Se fija así un nuevo criterio, diametralmente opuesto al anterior, que tiene serias implicaciones no solo de naturaleza jurídica sino económica.

Para el 2002, en una votación dividida se mantiene la tesis de la constitucionalidad de los impuestos con destino específico para ingresos de naturaleza fiscal; sin embargo, vuelve a la tesis original al establecer que la autorización legislativa de un gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y que la administración, de acuerdo con sus prioridades, comprometerá únicamente los recursos con que efectivamente cuente. Lo que implica una visión más allá del deber por parte del Poder Ejecutivo, de presupuestar los destinos específicos, no estrictamente en el quantum establecido por ley, sino ajustándolo a la realidad nacional actual y buscando una buena gobernabilidad.

En este caso introdujo un matiz, al aclarar que cuando se trata de los programas sociales que ya han sido gestados, debían continuar funcionando de acuerdo con las prioridades del Estado y al razonable uso de los recursos públicos. En resumen, aceptó la tesis de que el legislador presupuestario no estaba vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a los programas sociales.

En sentencia N.º 2003-8471 de agosto de 2003 señala la Sala que en los casos en que los destinos específicos contemplados en la ley ordinaria se encuentren ligados al disfrute de los derechos fundamentales, la omisión

de asignar en la Ley de Presupuesto de la República la partida correspondiente o de girar los montos previstos en ella, debe ser conocida por el Tribunal Constitucional, con el fin de tutelar el goce efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos vigentes en la República.

Posteriormente, vuelve a la tesis de que el legislador presupuestario queda sujeto a lo dispuesto por el legislador ordinario, por lo que no puede variar el destino asignado por este a los recursos (véase el voto N.º 2004-011165 de las 9:56 hrs de 8 de octubre de 2004). Finalmente, en la resolución N.º 2004-014247 de las 14:10 hrs de 15 de diciembre de 2004 (opinión consultiva), el Tribunal ha seguido esta postura, adicionando la tesis de la licitud constitucional de los destinos específicos vinculados al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales. “Bajo esta inteligencia, en la medida que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución”.

Dicho lo anterior, la postura del Tribunal es que el legislador presupuestario no está vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales. En relación con los primeros, por imperativo constitucional, en cuanto a los segundos, porque el constituyente originario optó por un Estado social de derecho, lo que conlleva una vinculación de los poderes públicos a

esta realidad jurídica y social. Ergo, en este último caso, el Poder Ejecutivo, en la medida que los ingresos así lo permitan, tiene la obligación de financiar los programas sociales para mantener y profundizar el Estado social de derecho.

Esta tesis se ha mantenido inalterable, puesto que aún en el voto N.º 2011-015760 se declaró sin lugar, porque se consideró que los fondos del impuesto de ventas destinados al IFAM para financiar los gobiernos locales, no eran fondos "atados" constitucionalmente, ni tampoco tenían un destino social. No obstante, en el voto N.º 3691-2013 considera que los fondos destinados al PANI, corresponden a fondos que tienen un destino social prioritario, pues se destinan a la protección de determinados riesgos y contingencias de las personas menores de edad y la familia, propios de un Estado de bienestar. Por lo anterior, considera que la omisión del Ministerio de Hacienda de girar las sumas contempladas en la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, N.º 7648, vulnera los derechos fundamentales de los menores de edad y las madres, ya que el mandato constitucional establece que es la institución llamada a su protección, quienes son los destinatarios finales de tales

recursos, por lo que no contar con los dineros que el legislador le proveyó en su ley orgánica, artículo 34, imposibilita cumplir sus fines y desarrollar programas de manera óptima.

3. Retos a futuro en el trámite presupuestario

El 7 de marzo del 2018 se promulgó la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, N.º 9524, la cual fue tramitada mediante el expediente legislativo N.º 20203. Con esta norma se pretende disminuir la dispersión existente en materia de aprobación presupuestaria.

Al respecto, se debe considerar que para el ejercicio 2018 las instituciones públicas presupuestaron recursos por \$25.662.946 millones (73,3% del PIB), siendo que la ejecución de este presupuesto estará a cargo de 238⁹ instituciones (y fideicomisos) del sector descentralizado y 27 entidades del Gobierno central ¹⁰.

Debido a lo anterior, el presupuesto del Gobierno central comprende tan solo el 36,5% del presupuesto inicial del sector público para el 2018, en tanto que el sector descentralizado abarca el restante 63,4%.

⁹ Se refiere a 36 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE), 20 Empresas Públicas no Financieras (EPNF), 92 Instituciones de Gobiernos Locales (GL), 35 Instituciones Públicas Financieras (IPF), y 55 Órganos Desconcentrados(OD).

¹⁰Poder Ejecutivo (Presidencia de la República y ministerios), Poder Legislativo (Asamblea Legislativa, CGR y DHR), Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y títulos especiales: Servicio de la Deuda Pública, Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y Partidas Específicas

SEPARATA – PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA

Cuadro 9
PRESUPUESTO PÚBLICO 2018
PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL
Millones de Colones y porcentajes

Sector	Monto	Porcentaje	Acumulado
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	5,436,150	21.2%	21.2%
Empresas Públicas No Financieras	4,975,524	19.4%	40.6%
Instituciones Públicas Financieras	3,600,711	14.0%	54.6%
Órganos Desconcentrados	1,691,204	6.6%	61.2%
Gobiernos locales	582,344	2.3%	63.5%
Gobierno central	9,377,013	36.5%	100.0%
Total	25,662,946	100.0%	

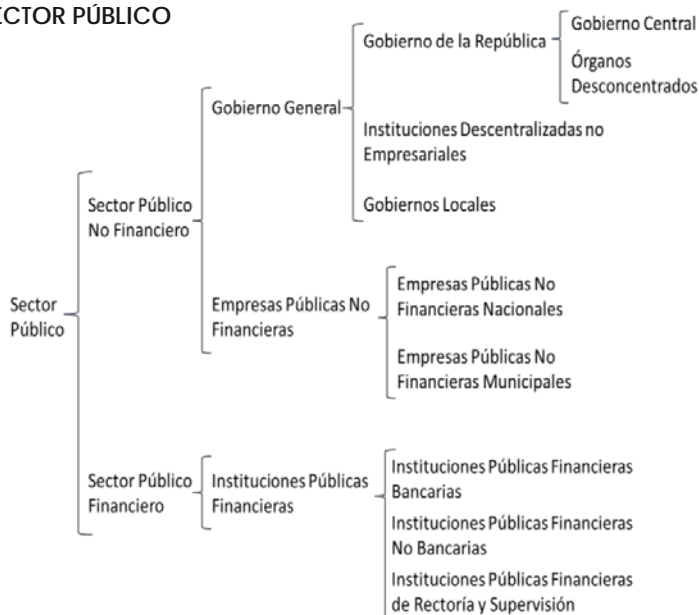
Fuente: CGR. Presupuestos Públicos 2018. Situación y Perspectiva

De acuerdo con la CGR:

Esto refleja una fragmentación en la estructura institucional del Estado, que dificulta la coordinación en la implementación de políticas y favorece la duplicidad de funciones en el sector público, además de dificultar la evaluación de resultados y el control de la gestión, como ya lo ha señalado la Contraloría General en sus Memorias Anuales ¹¹.

A continuación, y para efectos ilustrativos, se muestra de forma esquemática la configuración del sector público, según la clasificación que realiza la CGR.

Gráfico 5
COMPOSICIÓN SECTOR PÚBLICO



Fuente: CGR: Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, agosto 2017

¹¹ CGR: Presupuestos Públicos 2018. Situación y perspectivas

El presupuesto que aprueba la Asamblea Legislativa corresponde únicamente al del Gobierno Central, siendo que una parte importante de este se destina a Transferencias Corrientes y de capital a otros entes públicos, cuyo presupuesto es aprobado por la CGR.

Ante esta problemática, la Ley N.º 9524, Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, modifica el esquema vigente y establece que todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración central serán incorporados al Presupuesto de la República para su discusión y aprobación de la Asamblea Legislativa. Dispone que el Ministerio de Hacienda deberá definir la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos antes indicados y brindará, a solicitud del órgano respectivo, el apoyo técnico para facilitar el análisis y la toma de decisiones en el proceso de discusión y aprobación legislativa del presupuesto de la República.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto que da origen a la ley de cita, se pretende devolver a la Asamblea Legislativa el control pleno de la aprobación del presupuesto diseñado por el legislador constituyente. Sin embargo, de incorporarse los recursos de los órganos desconcentrados al presupuesto nacional, la Asamblea Legislativa pasaría a aprobar poco más del 40% del presupuesto público total, siendo que el resto se mantendría bajo aprobación de la CGR.

Adicionalmente, se busca incentivar una participación más activa del respectivo ministro, en la gestión presupuestaria de los sujetos con manejo independiente de recursos, como mecanismo para ejercer sobre estos una efectiva coordinación que promueva determinados resultados de la acción pública en su conjunto, allanando el camino para coordinar, planificar y ejecutar las políticas públicas. Así mismo, se propone una gestión más eficiente del proceso de control presupuestario mediante el ejercicio de su aprobación, pues se eliminaría la duplicidad en la aprobación de los recursos, en un primer momento por la Asamblea Legislativa, al aprobar las transferencias a estos órganos en el presupuesto de la República y, posteriormente, por la CGR, en la aprobación propia del presupuesto del mismo órgano.

Finalmente, en la presentación del proyecto se señala la posibilidad de que se genere un efecto positivo para las finanzas públicas, pues al incluir los ingresos propios de los órganos desconcentrados dentro del presupuesto de la República, se reduce el déficit del Gobierno central. Por otra parte, a nivel de gasto, si este se incorpora plenamente dentro de los títulos presupuestarios de los respectivos ministerios, se eliminaría la posibilidad de que estos órganos registren superávits, por lo que el monto ejecutado corresponderá a lo efectivamente gastado.

Al respecto, es importante mencionar que la ley aprobada no menciona el trato que se le daría a una serie de aspectos propios del funcionamiento de los entes

desconcentrados, tales como:

- En el presupuesto nacional todos los pagos se realizan a través de la Tesorería Nacional con observancia al sistema de caja única, mientras que los entes desconcentrados administran sus recursos.
- Las autorizaciones de gasto del presupuesto nacional caducan al 31 de diciembre de cada año y los montos que no se ejecutan no generan un superávit para los títulos presupuestarios, aspecto que sí se presenta para los órganos desconcentrados.
- Actualmente, ningún recurso propio de los desconcentrados requiere de la certificación de efectividad fiscal de la CGR, la cual sería exigida en caso de que tales ingresos se incorporen al presupuesto nacional.
- Los títulos presupuestarios, mediante el Ministerio de Hacienda pueden realizar algunas modificaciones presupuestarias por la vía del decreto ejecutivo; sin embargo, los presupuestos extraordinarios y ciertas modificaciones presupuestarias deben remitirse para aprobación de la Asamblea Legislativa. Por el contrario, en los entes desconcentrados las modificaciones presupuestarias y los presupuestos extraordinarios son determinados por la administración superior de cada ente y se remiten a conocimiento de la CGR.
- La formulación y ejecución del presupuesto nacional se realiza mediante los sistemas informáticos

que facilita el Ministerio de Hacienda, mientras que los entes desconcentrados disponen y/o desarrollan sus propios sistemas informáticos para la administración y ejecución de sus recursos.

- No hay claridad respecto a las potestades que tendrán los ministros para modificar los presupuestos de los órganos desconcentrados y la forma en que podrán influir en los procesos de planificación y definición de metas y objetivos.

De acuerdo con lo establecido en el transitorio I de la ley, los órganos desconcentrados seguirán presentando, para aprobación presupuestaria de la CGR, sus presupuestos institucionales hasta la finalización de la ejecución de los recursos del período económico 2020.

Por su parte, en el transitorio II se indica que el Ministerio de Hacienda, los ministros rectores y los jefes de los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente deberán tomar las medidas (ajustes en sistemas informáticos, requerimiento de recurso humano, infraestructura, capacitación, entre otros) que les correspondan de acuerdo con sus competencias técnicas, legales y administrativas, para asegurar que la formulación para el período económico 2021 se realice incorporando los recursos al presupuesto nacional.

Las anteriores disposiciones plantean todo un reto para la Asamblea Legislativa, pues deberá incorporar,

MEMORIA LEGISLATIVA - MAYO 2017-ABRIL 2018

en los procesos de análisis y aprobación, los presupuestos de unas 60 entidades, en adición de los 27 títulos presupuestarios que ya se

incorporan en el Presupuesto Nacional; estas entidades se detallan a continuación:

Recuadro 1
LISTADO DE ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Presupuestos Iniciales 2017 que fueron aprobados por la CGR	
	Nombre de la institución
1	Centro Nacional de la Música
2	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
3	Consejo Nacional de Vialidad
4	Consejo Técnico de Aviación Civil
5	Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros de Atención
6	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
7	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería
8	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional
9	Junta Administrativa del Registro Nacional
10	Museo Nacional de Costa Rica
11	Patronato de Construcciones Instalaciones y Adq. de Bienes
12	Patronato Nacional de Ciegos
13	Servicio Fitosanitario del Estado
14	Servicio Nacional de Salud Animal
15	Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato No. 2526/OC-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz
16	Consejo de Seguridad Vial
17	Consejo de Transporte Público
18	Consejo Nacional de Concesiones
19	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
20	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
21	Fondo Nacional de Becas
22	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
23	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
24	Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
25	Junta Administrativa del Archivo Nacional
26	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
27	Teatro Popular Mélico Salazar
Presupuestos Iniciales 2017 que no requirieron aprobación de la CGR	
	Nombre de la institución
1	Agencia de Protección de Datos de los Habitantes
2	Casa de la Cultura de Puntarenas
3	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
4	Centro Cultural e Histórico Jose Figueres Ferrer
5	Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología
6	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
7	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón
8	Consejo de Salud Ocupacional
9	Consejo Nacional de Clubes 4-S
10	Consejo Nacional de Investigación en Salud
11	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
12	Consejo Superior de Educación
13	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
14	Dirección Nacional de Notariado
15	Fondo Especial del Servicio Nacional de Guardacostas
16	Instituto Costarricense sobre Drogas
17	Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gamez Solano
18	Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria
19	Laboratorio Costarricense de Metrología
20	Museo de Arte Costarricense

SEPARATA – PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA

21	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
22	Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia
23	Museo Histórico Cultural Juan Santamaría
24	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
25	Parque Marino del Pacífico
26	Sistema Nacional de Educación Musical
27	Teatro Nacional
28	Tribunal Registral Administrativo
Órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental que tramitan su presupuesto dentro del Presupuesto de la República	
Nombre de la institución	
1	Consejo Nacional de Salarios 1/:
2	Dirección General del Servicio Civil 2/:
Otros	
Nombre de la institución	
1	Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio 3/:
2	Junta Administrativa de los Centros Cívicos 4/:
3	Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente 5/:
Total	60 instituciones, programas u órganos

Fuente: CGR

1/ Tiene su presupuesto en el Programa 731. Asuntos del Trabajo. Departamento de Salarios Mínimos del presupuesto del MTSS.

2/ Pertenece a la Presidencia de la República. Es el subprograma 1 del Programa 24 "Administración de Recursos Humanos"

3/ Es órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental. Sin embargo, sus recursos ingresan directamente al fideicomiso creado para este caso.

4/ Forman parte del componente II "Prevención social focalizada en niños y jóvenes en riesgo en áreas críticas", contemplado en el Contrato N.º 2526/OC-CR BID Ministerio de Justicia y Paz que maneja la Unidad Ejecutora del Proyecto.

5/ Según la Ley N.º 7735, sus recursos provienen de donaciones y hasta la fecha no se tiene registro de ninguna de estas.

