

Consideraciones finales sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024

29 de setiembre de 2023

5 minutos de lectura

DFOE-FIP-MTR-00040-2023

Si bien para 2024 se espera un aumento de los ingresos corrientes mayor al del gasto primario, lo que coadyuvará a obtener mejores resultados fiscales en línea con lo indicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se requiere que la aprobación del financiamiento se efectúe con clara conciencia de sus implicaciones macroeconómicas y fiscales

Para el año 2024, se estima un crecimiento económico mundial de un 3,0% y de un 2,2% para América Latina y el Caribe¹. Dicho pronóstico mundial sigue muy por debajo de la media histórica (2000-2019) de 3,8%². Adicionalmente, se espera que la inflación mundial continúe a la baja, hasta posicionarse en 5,2% para 2024 (4,7%, en el caso de la inflación subyacente)³. Respecto a la situación nacional, el Informe de Política Monetaria del Banco Central de Costa Rica⁴ proyecta un crecimiento económico para el 2024 del 3,8%. Asimismo, el retorno de la inflación al rango de tolerancia alrededor de la meta, se estima para el tercer trimestre de 2024 en el caso de la inflación general y para el primer trimestre 2024 para la inflación subyacente.

¹ Fondo Monetario Internacional, [Resiliencia en el corto plazo y retos persistentes](#) de julio 2023.

² Fondo Monetario Internacional, [Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial](#) de julio 2023.

³ Indicador que elimina el efecto distorsionador de variaciones pasajeras o extremas, generalmente asociadas con factores climáticos, estacionales o institucionales.

⁴ Banco Central de Costa Rica, [Informe de Política Monetaria](#) de julio 2023.



En este marco de menor crecimiento, el proyecto de ley de presupuesto de la República para el año 2024 prevé una recaudación de **ingresos** por un total de $\text{€}12,6$ billones, de los cuales el 61,2% corresponde a ingresos corrientes, siendo esta la participación más alta desde el año 2014. Aunado a esto, el Ministerio de Hacienda estima una carga tributaria del 13,9% del PIB para el ejercicio económico 2024, lo que muestra una estabilización de este indicador luego de la recuperación de los efectos de la pandemia y de haberse materializado los rendimientos de la reforma fiscal. No obstante, esta estimación está acompañada de posibles riesgos que podrían generar desvíos respecto a la recaudación y carga tributaria esperada; por ejemplo, un menor dinamismo de la actividad económica podría representar una disminución en la carga tributaria de alrededor de 0,5 p.p. del PIB, según estimaciones del Ministerio de Hacienda.

Asimismo, se consideran ingresos por financiamiento por $\text{€}4,9$ billones (9,8% del PIB), los cuales presentan una reducción en comparación con la ley de presupuesto de 2023 y se proyecta estén compuestos por recursos internos y externos para lograr incidir en el comportamiento de la deuda. Ante esto, se espera una variación del saldo de la deuda, menor al crecimiento del PIB a precios corrientes, lo que hace suponer una disminución relativa del cociente deuda/PIB, sin contar con otras posibles fuentes de variación, como las cambiarias; reducción que se espera continúe para ubicarse en menos del 60% en el año 2025 y retornar al 50% en el 2028.

Si bien esta posibilidad de reducir la relación deuda/PIB y en los próximos años retornar a su límite natural se visualiza como un escenario esperanzador, es crucial una gestión prudente y continuar avanzando en las reformas que garanticen la generación de superávits primarios. Asimismo se debe gestionar adecuadamente las vulnerabilidades que el endeudamiento continúa reflejando, como por ejemplo su costo. También se debe gestionar apropiadamente la administración de la liquidez, cuya estrategia actual de profundeo debe buscar el nivel óptimo que beneficie a la Hacienda Pública, pero que también contribuya con la estabilidad macroeconómica del país.

Además de un incremento en los ingresos, el proyecto de presupuesto 2024 propone un crecimiento del gasto primario, siendo el aumento de los primeros, mayor al del segundo, por lo que se presenta una proyección de **superávit primario** de $\text{€}934.630$ millones, cifra considerablemente más alta en comparación con los resultados primarios en presupuesto inicial de años precedentes 2021-2023, y menor en un 6,4% al resultado primario observado de los doce meses que culminan en junio de 2023. Por su parte, el déficit financiero implícito en el proyecto es de $\text{€}1,6$ billones (3,2% del PIB), lo que supone una reducción de un 8,5% con respecto al de la ley inicial 2023.



En línea con lo anterior, el [Marco Fiscal de Mediano Plazo \(MFMP\)](#) proyecta que el balance financiero del Gobierno pasará de representar -3,5% del PIB en 2023 a un -0,6% en el 2028, producto de esfuerzos de contención del gasto y la dinámica de los ingresos. Se espera que esta mejora en las perspectivas del balance financiero conlleve una reducción de las necesidades de financiamiento; sin embargo, los resultados previstos en el escenario base dependen del comportamiento de las variables macroeconómicas y del impacto eventual de riesgos fiscales.

En síntesis, las estimaciones de crecimiento para 2024 son menores a las registradas en los últimos ejercicios económicos; sin embargo, se espera un aumento de los ingresos corrientes mayor al del gasto primario, lo que coadyuvará a obtener mejores resultados fiscales en línea con lo indicado en el MFMP. No obstante, es imperativo que la aprobación de ingresos de financiamiento se realice bajo un análisis de sus implicaciones macroeconómicas y fiscales, con clara conciencia de la magnitud de los gastos corrientes que estarían siendo financiados con ingresos provenientes del endeudamiento público; y bajo el criterio de que la asignación de estos recursos debe ser de la manera más eficiente posible y en aquellos gastos estrictamente necesarios, con el objetivo de contribuir a los esfuerzos que se busca implementar para la consolidación fiscal.

El dinamismo de los intereses es uno de los principales determinantes del crecimiento del [gasto propuesto en el proyecto de ley de presupuesto 2024 \(3,0%\) respecto a la ley inicial 2023](#). La previsión de gasto para 2024, alcanza un total de ¢12,6 billones, y se compone en un 46,2% del gasto en Amortización e Intereses (estructura similar a la de la ley de presupuesto 2023). Al excluir dichos rubros se evidencia que el gasto primario⁵ crece en ¢200.364 millones (también un 3,0%) en comparación con la ley de presupuesto 2023, aumento que supera al promedio de variación de los presupuestos iniciales de 2022 y 2023; sin embargo, como porcentaje del PIB, viene en descenso desde el 2021, y se ubica en un 13,7% en 2024 (¢6.800.178 millones).

Dentro de los egresos primarios, el principal crecimiento nominal corresponde a la partida de [remuneraciones](#), siendo esta partida la de mayor incremento nominal (sin considerar los intereses) en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024. Esto por aspectos como la entrada en vigencia del decreto 43732-H-MTSS-MIDEPLAN, que deroga el aumento salarial de 2020, así como su suspensión, y la estrategia de seguridad planteada por el Poder Ejecutivo en 2023. A pesar de lo anterior, este rubro de gasto ha perdido importancia relativa en comparación con la economía (5,7% del PIB) y como porcentaje del presupuesto del Gobierno de la República (22,5% del gasto total estimado).

⁵ Corresponde al gasto total menos amortización e intereses.



Por su parte, las [transferencias](#) incorporadas en el proyecto de ley 2024 presentan un crecimiento de 2,6% con respecto a la ley 2023, principalmente por el incremento de los recursos a transferir a la CCSS y a las Juntas de Educación y Administrativas. Esto, a su vez, genera que la propuesta de gasto en transferencias asociadas a servicios sociales aumente en 2,9% con respecto a la ley del 2023 (crecimiento mayor que el resto de rubros asociados con transferencias).

En línea con lo anterior, las [transferencias destinadas a la CCSS](#) presentan una recuperación respecto a las disminuciones presupuestarias que se presentaron de 2022 a 2023. Dicho aumento obedece principalmente al incremento de ¢63.004 millones (26,1%) en el título de Regímenes de Pensiones, en su mayoría por el incremento de la cuota estatal por seguro de pensiones de trabajadores del sector privado y del sector descentralizado, y el pago complementario a trabajadores independientes del seguro de pensiones. Por su parte, el MTSS presenta una reducción de ¢36.715 millones en el rubro para la atención de personas indigentes, ya que no se asigna ningún monto para 2024. Ante esto, se vuelve imprescindible un monitoreo y seguimiento por parte de las autoridades de la CCSS para el año 2024, con el fin de que se cuente con los ingresos que garanticen la atención de los servicios asociados a las diferentes poblaciones involucradas. Por otra parte, para 2024, se proponen transferencias al [sector municipal](#)⁶ menores en ¢9.616 millones que las aprobadas en la ley de presupuesto de 2023, recursos que se destinarían al desarrollo de proyectos de inversión (atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, obras comunales y de equipamiento social, entre otros).

A nivel de título presupuestario, el [Servicio de la Deuda](#), al igual que en años previos, continúa siendo el título de mayor peso relativo dentro del presupuesto y se espera represente el 75,2% de los ingresos totales (corrientes y de capital) y un 11,7% del PIB. Lo anterior asociado a que el saldo de la deuda a julio 2023 (¢28,5 billones) y las colocaciones que se realicen en el segundo semestre de 2023 y durante 2024 generan elevados pagos por amortización, intereses y comisiones.

El presupuesto asignado al [Ministerio de Educación Pública](#) para el 2024, es el segundo en importancia relativa dentro de la propuesta de gasto y presenta un aumento de ¢73.447 millones; lo que se relaciona en parte con el incremento en la partida de Remuneraciones por ¢36.572 millones, principalmente para el pago retroactivo de aumento salarial de los años 2020-2023 a la planilla del Ministerio y con el aumento en la transferencia otorgada al FEES (2,0%), para lo cual el Ministerio de Hacienda y el MEP indicaron que se realizaron rebajas en la previsión del pago del decimotercer mes a las personas funcionarias del MEP. Por otra parte, se presenta también una disminución de recursos destinados al pago

⁶ Beneficiarias de las Leyes 7313, 8114, 8261, 9078, 9154, 9156 y 9829.



de las transferencias monetarias condicionadas y a la entrega de cuadernos y útiles a los estudiantes de escasos recursos.

Para el ejercicio económico 2024 se pretenden asignar $\text{Q}1,2$ billones para cubrir las pensiones y demás obligaciones que estas generan en el título [Regímenes de Pensiones](#). Esta previsión presenta un mayor dinamismo respecto a años previos, mismo que no se observaba desde el año 2020. Por su parte, el costo de los beneficios en términos del PIB, ha disminuido más que lo que ha disminuido el presupuesto total del título, lo cual obedece al crecimiento que han experimentado las contribuciones del Estado al régimen de IVM por trabajadores del sector privado, sector descentralizado, asegurados voluntarios y convenios especiales, conforme a los acuerdos tomados por la CCSS a tales efectos.

En el caso del [MOPT](#), este tiene un presupuesto relativamente estable desde 2019; sin embargo, el CONAVI vio disminuido sus recursos en alrededor del 16% entre 2020-2021 y ha mantenido esa asignación hasta el proyecto de ley para 2024. Además, el Presupuesto del [MINAE](#) presenta un incremento del 4,5% entre el 2023 y 2024, explicado mayoritariamente por la inclusión de gastos de capital para el pago de servicios ambientales, no sujetos a la regla fiscal, así como para infraestructura en el IMN.

Adicionalmente, existen ministerios que presentan aumentos presupuestarios significativos, tal es el caso del [Comex](#), institución que para el periodo 2024 muestra un crecimiento de 52,6% con respecto a la ley de presupuesto 2023, aumento que evidencia la priorización del gasto para atender la construcción de los puestos de integración fronteriza, producto de la incorporación de la contrapartida nacional. Por su parte, el presupuesto del [MICIT](#) refleja un aumento de 51,8% para el 2024, a pesar de lo cual el presupuesto dirigido a temas de ciberseguridad en el 2024 se limita, principalmente, a acciones en capacitación, con un 16,1% de los recursos asignados.

Para concluir, en la propuesta presupuestaria para 2024 se evidencia un crecimiento del gasto primario, lo que permite, a nivel global, atender los cambios normativos en materia de remuneraciones y aumentar los recursos a transferir con fines sociales. No obstante, dicho aumento resulta insuficiente, dada la presión que ejerce la atención del Servicio de la Deuda (casi el 50% de la propuesta de gasto de 2024 y un 11,7% del PIB), esto dificulta la atención integral de las necesidades, y se traduce en rebajas importantes en el contenido presupuestario de rubros de importancia para la atención de los sectores vulnerables, como lo son: la reducción en el MEP de los recursos destinados al pago de las transferencias monetarias condicionadas y a la entrega de cuadernos y útiles a los estudiantes de escasos recursos; menores asignaciones a proyectos cantonales; la



reducción de la previsión para el pago del decimotercer mes en el MEP y asignaciones inferiores a CONAVI.

Al igual que en ejercicios económicos anteriores, el proyecto de ley de presupuesto de 2024 presenta un cumplimiento parcial de los [principios presupuestarios](#). Dentro de estos, las mejores calificaciones se obtuvieron en los principios de Especialidad Cuantitativa y Cualitativa y en el de Anualidad, ambos con calificación A⁷.

En relación con el cumplimiento del principio de Universalidad e Integridad, al igual que se evidenció en [liquidación presupuestaria de 2022](#), persiste el riesgo de que el gasto por transferencias a la CCSS se encuentre subestimado, esto en detrimento de la calidad de la información para la toma de decisiones, y exacerbando riesgos de omisión de registros. Asimismo, es posible que persistan los errores en la partida de Remuneraciones, por lo que impera la necesidad de avanzar en ajustes estructurales para garantizar la integridad de la información presupuestaria y en procura de la sostenibilidad fiscal, situación que debe vigilarse desde la formulación del presupuesto para avanzar en esa dirección.

En cuanto a los principios de Gestión Financiera y [Programación Presupuestaria](#) se obtuvo una calificación global de C, por oportunidades de mejora en la información sobre objetivos, productos y resultados esperados, así como un mayor enfoque en la prestación del servicio bajo las dimensiones de eficiencia, calidad y economía, necesarios para mejorar el retorno de valor público a la ciudadanía y contribuir en la adecuada gestión de los recursos públicos. En relación con el principio de equilibrio, para el periodo 2024 persiste un resultado negativo entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes equivalente al 1,89% del Producto Interno Bruto (PIB)⁸; al ser este resultado mayor al 1% del PIB, la calificación pasa a la categoría C.

Por otro lado, el proyecto de ley de presupuesto de 2024, materializa la implementación de cambios normativos que resultan relevantes para el país. Tal es el caso de la aplicación de la **Ley Marco de Empleo Público (Ley N.º 10159)**; con esta se varía ligeramente la estructura del gasto en remuneraciones de los títulos presupuestarios, aumentando la previsión para el pago de remuneraciones básicas y rebajando incentivos salariales, aunque aún existe incertidumbre sobre la magnitud del ajuste. Si bien para la previsión de gasto de 2024 se dieron los primeros pasos, el ajuste será gradual y se estima que sea por

⁷ En un rango de A a D, donde una calificación A denota un cumplimiento razonable del principio, mientras que las calificaciones B, C o D denotan niveles de incumplimiento del principio, según su gravedad.

⁸ Cabe señalar que desde el año 2007, no se observa un cumplimiento del principio de equilibrio, aunque en los últimos 3 años se han registrado mejoras.



un periodo de varios años, en especial porque aún existen instituciones que no han definido sus familias salariales.

En línea con lo anterior, se identificaron aspectos de mejora en la aplicación de ciertas leyes aprobadas. Tal es el caso de la **Ley de Desarrollo Regional N.º 10096**; al respecto, en el artículo 18 de los Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República 2024, se solicitó a los ministerios y Poderes de la República remitir información relacionada con los recursos presupuestados por región; sin embargo, esta información se presenta en el Proyecto de Ley de Presupuesto de manera agregada a nivel institucional, sin que se logre determinar su vinculación por ejemplo con los programas del Proyecto.

En relación con la aplicación de la **Ley General de Contratación Pública en Proyectos de Obra Pública (Ley N.º. 9986)**, se han identificado áreas de mejora en lo que respecta a la gestión de los proyectos de inversión, ya que en el artículo 72 de dicha ley y los artículos 176, 178 y 179 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública (Decreto Ejecutivo N.º 43808-H), se estipula que en el caso de que se incluya contenido presupuestario para el diseño o ejecución de proyectos de inversión, se deben identificar y aportar certificaciones que evidencien la conclusión de la etapa de preinversión y demuestren la viabilidad del proyecto, las cuales no fueron adjuntas con el proyecto de ley de 2024.

En materia de [regla fiscal](#), de acuerdo con lo indicado por el Ministerio de Hacienda en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024, el crecimiento del gasto corriente (3,42%) y del gasto total (3,52%) –ajustado por las excepciones aplicables– respecto a la Ley de Presupuesto 2023, no sobrepasa el límite máximo de regla fiscal correspondiente a 3,53% establecido para 2024. Si no se consideraran dichas excepciones, el gasto corriente seguiría cumpliendo con el parámetro dado para dicho año, mientras que el gasto total se excedería. No obstante, los cambios normativos y aprobación de excepciones a la regla fiscal han debilitado el efecto y el alcance que se pretendía tuviera este mecanismo inicialmente con el Título IV de la Ley N.º 9635, de modo que aspectos como la utilización del presupuesto definitivo respecto al inicial como metodología de verificación de la regla fiscal generan incentivos para omitir registros de montos en el presupuesto y cumplir con la regla; además que deja de lado el seguimiento del gasto ejecutado al final del año como herramienta para conocer sobre los recursos efectivamente gastados.

En resumen, en el proyecto de ley de presupuesto de 2024 se visualiza un cumplimiento parcial de los principios presupuestarios. Si bien se han visto avances en esta materia, algunas faltas poseen un carácter histórico y se derivan de factores estructurales,



dificultando el uso del presupuesto como una herramienta para la toma de decisiones oportunas y alterando la calidad de las cifras fiscales.

En conclusión, si bien para 2024 se espera un aumento de los ingresos corrientes mayor al del gasto primario, lo que coadyuvará a obtener mejores resultados fiscales en línea con lo indicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se requiere que la aprobación del financiamiento se efectúe con clara conciencia de sus implicaciones macroeconómicas y fiscales. En relación con el gasto, la presión que ejerce la atención del Servicio de la Deuda continúa dificultando la atención integral de las necesidades, y se traduce en rebajas importantes en el contenido presupuestario de rubros de vital importancia para la atención de los sectores vulnerables. Finalmente, en el proyecto de ley de presupuesto para 2024, se evidencia un cumplimiento parcial de los principios presupuestarios y áreas de mejora en la implementación de normativa relevante, situación que debe subsanarse en procura de mantener posicionado al presupuesto como herramienta para la toma de decisiones oportunas en mayor beneficio de la colectividad.