

# Conclusiones sobre los Presupuestos Públicos aprobados para 2022

28 de febrero de 2022  
5 minutos de lectura  
DFOE-FIP-MTR-00006-2022

***Si bien la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas ha contribuido en un mayor control de la situación financiera, el nivel de endeudamiento hace que siga siendo imprescindible la toma de acciones estructurales para avanzar hacia la sostenibilidad fiscal***

**Dado el alto nivel de endeudamiento que enfrenta el país<sup>1</sup>, la situación financiera aún requiere de medidas que permitan un avance hacia la sostenibilidad fiscal.** Si bien la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635 introdujo una serie de ajustes, la inercia que tiene la magnitud del desequilibrio acumulado, hace que siga siendo imprescindible la toma de acciones estructurales para avanzar hacia la eficiencia de la gestión financiera y la sostenibilidad fiscal.

Sin duda, las medidas tomadas con la Reforma Fiscal de 2018 y otra normativa<sup>2</sup> han venido a contribuir a un mayor control de la situación financiera. A manera de ejemplo, la nominalización de los incentivos salariales ha generado la disminución de su dinamismo, y esto ha contribuido a que las [remuneraciones](#) en el sector público se hayan también reducido como proporción del PIB. Ingresos adicionales, tanto permanentes<sup>3</sup> como transitorios<sup>4</sup>, así como el control del gasto producto de la regla fiscal han mejorado los indicadores [fiscales](#) del Gobierno de la República para 2021.

A pesar de lo anterior y dado el alto nivel de vulnerabilidad al que nos enfrentamos producto del nivel de endeudamiento, es indispensable el cumplimiento de la regla fiscal en todo el sector público no financiero, la cual se ubica en escenario más estricto<sup>5</sup> en 2022, para avanzar hacia la sostenibilidad y para limitar el sesgo anti inversión. Esta regla se consolidó desde 2020 como nuestra principal herramienta para alcanzar la sostenibilidad de la deuda en el sector público no financiero, no obstante, sectores han salido de su ámbito de aplicación<sup>6</sup> y la iniciativa de salida de otras instituciones es amplia<sup>7</sup>,

<sup>1</sup> 68,3% del PIB al finalizar 2021.

<sup>2</sup> Por ejemplo Leyes N.º 9371 y 9524.

<sup>3</sup> Títulos I y II de la Ley N.º 9635.

<sup>4</sup> Ley N.º 9925.

<sup>5</sup> Al haber cerrado la deuda del Gobierno en más de un 60% del PIB en el ejercicio económico 2020, entró a operar el escenario d) del artículo 11 de la Ley N.º 9635 para efectos de la aplicación de la regla fiscal en el presupuesto del 2022. Lo que implica que el gasto total -entendido como gasto corriente más gasto de capital- solo puede crecer el 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal en los años 2017-2020.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo Ley N.º 9848 y Ley N.º 10084.

<sup>7</sup> Ver por ejemplo expedientes legislativos N.º 22568, 22669, 22752, 22672, 22814, 22732, 22726, 22721, 22695, 22823.

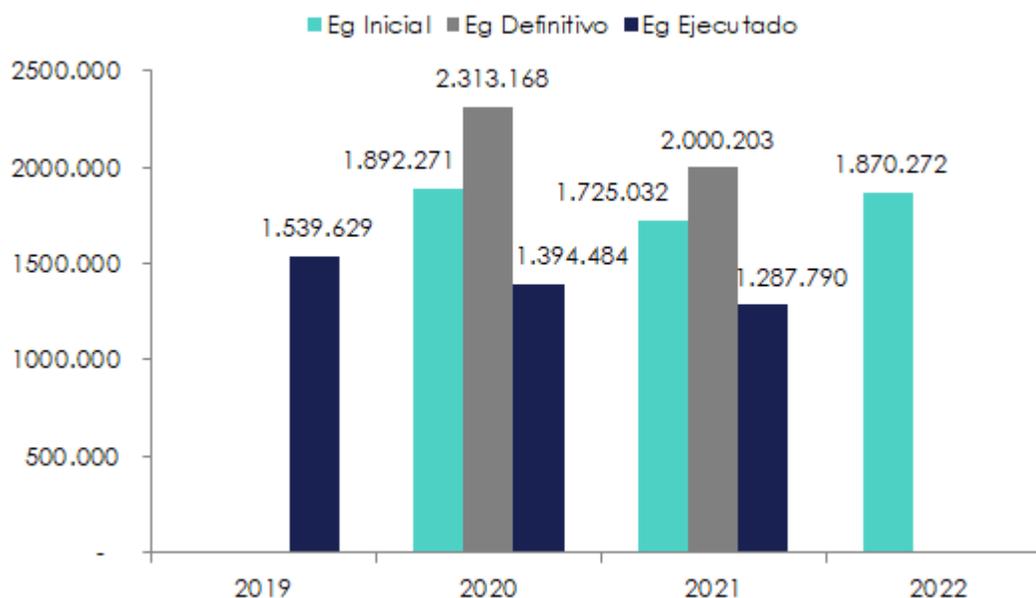
lo cual genera el riesgo de retrasar el retorno a la senda de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Adicionalmente, se precisa de la aplicación de la regla fiscal en el escenario más estricto al gasto corriente, según lo establecido normativamente, y en línea con el fin último de la Ley. Al respecto, según lo comunicado por el Ministerio de Hacienda en el oficio-circular N.º DM-0238-2021 del mes de marzo de 2021, se limitó el crecimiento del gasto total y corriente del SPNF a un 1,96%. Posteriormente<sup>8</sup>, mediante oficio DM-1144-2021, se comunicó que dicho límite de crecimiento solo aplicaría al gasto total, independientemente de cómo se distribuyan el gasto corriente y de capital.

Al respecto la CGR<sup>9</sup>, en razón de respetar el marco legal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, determinó para el proceso de aprobación presupuestaria externa 2022 que los límites aplicables serán los comunicados mediante el oficio N.º DM-0238-2021. Por lo cual en dicho proceso se aprobó de manera parcial el presupuesto a 9 instituciones, al exceder el 1,96% de crecimiento máximo permitido. El cumplimiento del límite de crecimiento tanto del gasto total como del gasto corriente permite controlar el sesgo anti inversión que se ha observado en el sector público.

El gasto de capital tan solo representa cerca del 8% de los presupuestos iniciales del periodo 2020-2022, con un porcentaje de ejecución respecto al presupuesto inicial para 2020 y 2021 de 76,5% y 80,4%, respectivamente. Adicionalmente, este egreso aumenta en ₡145.240 millones -sin considerar las transferencias de capital al sector público- al comparar el presupuesto inicial de 2022 con el de 2021, mientras que el gasto corriente aumenta más de cuatro veces dicha cifra.

**Gráfico N.º 1**  
**Sector Público: Gastos de capital sin transferencias de capital al sector público, 2019-2022**  
**-Millones de colones-**



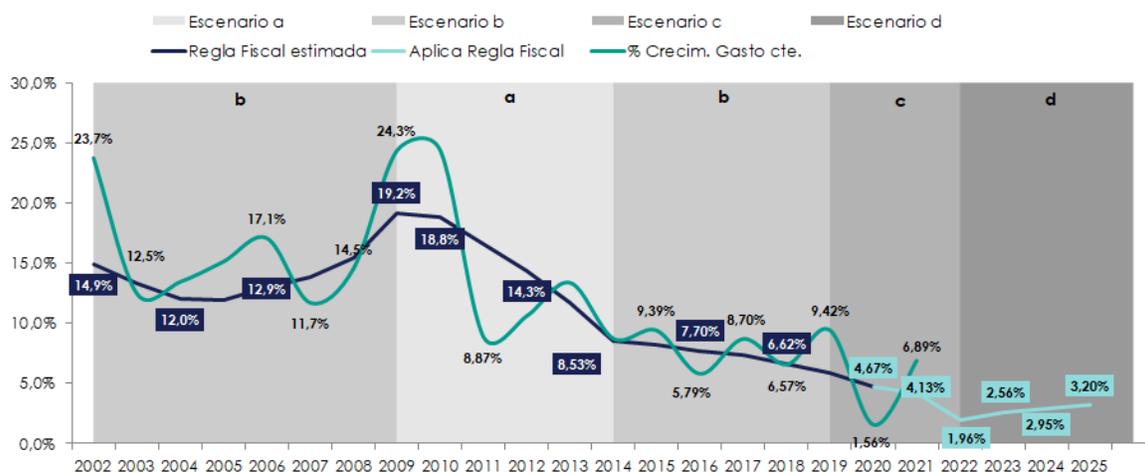
<sup>8</sup> En el mes de noviembre, con posterioridad a las fechas límites establecidas para el cierre de las etapas de formulación del Presupuesto de la República y demás presupuestos del Sector Público no Financiero.

<sup>9</sup> Según se comunicó en el oficio N.º DFOE-FIP-0384 del 24 de noviembre de 2021.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

El ejercicio 2022, según se observa en el siguiente gráfico, será uno de los históricamente más restrictivos (1,96%) para las instituciones sujetas a la regla fiscal, quienes deberán enfocarse en la eficiencia como elemento imprescindible para dar cumplimiento a la regla y avanzar hacia la sostenibilidad. Lo anterior por cuanto el límite de crecimiento está determinado por el crecimiento propio de la economía, y este particularmente considera el decrecimiento del PIB de 2020. Si bien se estima que las expectativas de crecimiento económico para años posteriores mejorarán, trayendo consigo escenarios menos restrictivos en cuanto al crecimiento del gasto, dada la incertidumbre actual que experimenta la economía internacional con motivo del conflicto bélico Rusia-Ucrania existe un riesgo de revisión de las expectativas a la baja nuevamente, dependiendo del desarrollo de los acontecimientos.

**Gráfico N.º 2**  
**Presupuesto de la República: Evolución del gasto corriente<sup>1/</sup> 2002-2022 y de la Regla Fiscal<sup>2/</sup> 2002-2026**  
**-Porcentajes-**



1/ Los porcentajes de crecimiento del gasto corriente corresponden a los datos del presupuesto devengado (preliminar para el caso del 2021).

2/ Los porcentajes de Regla Fiscal correspondientes a los periodos 2002-2019 y 2023-2025 se calcularon según lo establecido en artículo 11 de la ley N.º 9635 y en artículo 18 del Reglamento al Título IV de esta ley; para el periodo 2020-2022 corresponden a los límites comunicados en su oportunidad por el Ministerio de Hacienda.

**Fuente:** Elaboración CGR con datos de su Memoria Anual, del Informe de Política Monetaria del BCCR, de la Dirección de Crédito Público y del SIGAF.

En resumen, la reforma fiscal y otra normativa aprobada en años anteriores, ha permitido una mejora del comportamiento de los indicadores fiscales, no obstante dado el nivel de endeudamiento se requiere aún implementar medidas adicionales en procura de la sostenibilidad fiscal. La regla fiscal desde el año 2020, se consolidó como una de las principales herramientas con que cuenta el Sector Público para procurar la sostenibilidad fiscal en el marco de elevados y riesgosos niveles de deuda pública. No obstante, su efectividad dependerá de que se aplique en la mayor cantidad de sectores y de un control adecuado del gasto corriente. Las mejores expectativas de crecimiento generaron escenarios menos restrictivos para el crecimiento del gasto, pero se ven sujetas a mayor incertidumbre dados los recientes acontecimientos geopolíticos.



**La mejora en las expectativas de crecimiento económico no beneficia a todos los sectores por igual, por lo que la búsqueda de la eficiencia se fortalece como un común denominador ante el reto de generar el mayor valor público con la prestación de los servicios.** Esto se vuelve aún más relevante en aquellos sectores que enfrentan disminución de sus recursos, pero las necesidades que deben atender son indispensables para el desarrollo del país. Es un momento entonces para tomar decisiones estructurales que permitan una mejora permanente en la eficiencia.

En este sentido, a pesar de los rendimientos que genera a futuro la inversión en educación, el [sector educativo](#) evidencia que si bien su presupuesto se orienta principalmente al nivel de enseñanza preescolar y del I y II ciclo, su alcance a la población beneficiada es distinto y muestra una tendencia decreciente de su gasto per cápita en los últimos cuatro años, lo que representa un desafío para el sector al asignar y ejecutar el gasto<sup>10</sup>. Otro aspecto a destacar es que 8 de las 11 instituciones que lo componen presentan una reducción en el gasto de capital que presupuestan, por lo que será necesario mejorar los criterios de priorización así como los mecanismos de ejecución de los proyectos de inversión, con el propósito de administrar los recursos disponibles de forma eficiente, eficaz y económica, y lograr responder a las expectativas y demandas del país en materia educativa.

En línea con lo anterior, el presupuesto destinado al [sector transporte](#) se reduce en ¢936 millones con respecto al presupuesto inicial 2021, mientras que el gasto de capital decrece en ¢6.435 millones. La reducción en la asignación de recursos para inversión, resulta preocupante dado el deterioro de la infraestructura vial y hace que sea necesario que la ejecución de los recursos responda a criterios estrictamente técnicos, los cuales consideren los riesgos asociados a la condición particular de cada estructura y en función de ello lograr la asignación óptima de recursos, así como buscar nuevos modelos para la construcción y conservación de infraestructura. El [sector agropecuario](#) presenta una situación similar, en razón de que la reducción de su presupuesto se centró en una disminución del gasto de capital y de los recursos destinados a programas sustantivos, enfrentándolo al reto de la eficiencia con el objetivo de la no afectación del cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas las instituciones del sector.

Por otro lado, a pesar del aumento en los ingresos corrientes de la [CCSS](#) -por el incremento de rubros como Contribuciones sociales y Transferencias corrientes-, la reducción de los ingresos de capital tanto en recuperación de inversiones, como en el superávit, genera que los ingresos totales estimados para el año 2022 disminuyan en ¢124.450 millones (2%) con respecto a la ejecución del 2021. Situación que, unida al incremento neto esperado en el gasto, plantea un desafío para la institución en cuanto a llevar un monitoreo permanente de su política presupuestaria, de cara al comportamiento real de sus ingresos y gastos, con el objetivo de no perjudicar los servicios relevantes prestados por la institución a la ciudadanía. En dirección contraria, el Sector Municipal para 2022, presenta un crecimiento de 3,1% respecto al presupuesto inicial de 2021, lo que en su mayoría obedece a mejoras en las expectativas de recaudación de ingresos corrientes.

Un aspecto a destacar es que las municipalidades se encuentran fuera de la aplicación de la regla fiscal, lo que explica el crecimiento superior en comparación con el resto de

---

<sup>10</sup> En el informe N° DFOE-SAF-OS-00001-2019 Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que Envejece, la CGR señaló que dada la disminución de la población en edad escolar, "...El cambio demográfico presenta una oportunidad para mejorar la calidad en el sistema educativo, en el sentido de que ante una menor demanda, se puede canalizar mejor la inversión educativa por medio de diferentes formas (grupos más pequeños, atención a nivel preescolar y educación especial, ampliar cobertura en secundaria, formación y evaluación docente, entre otros)."



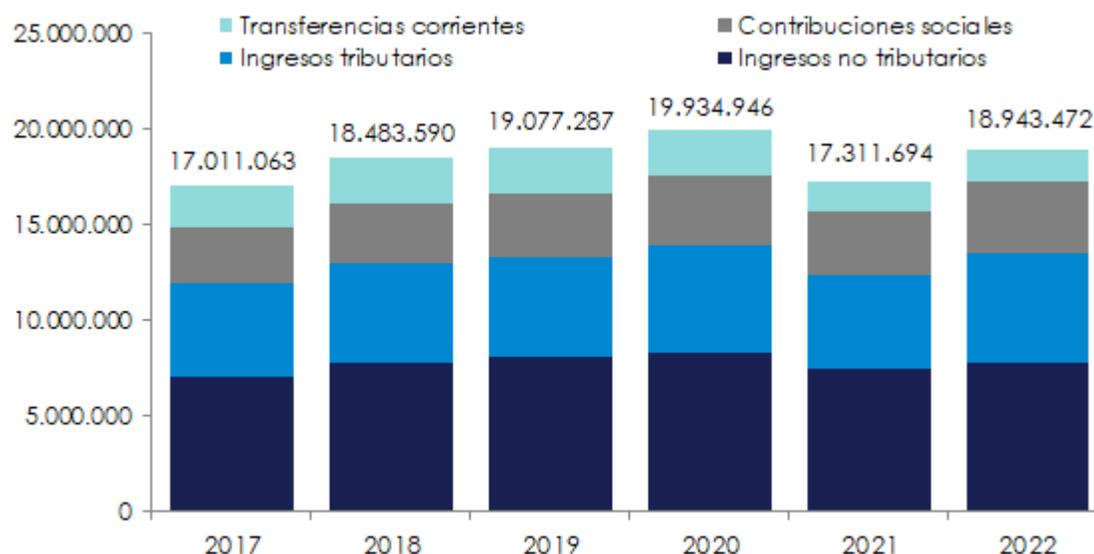
sectores institucionales, situación que resulta riesgosa y dificulta el retorno a la sostenibilidad de las finanzas públicas, dada la dependencia de algunos de los Gobiernos Locales de las transferencias del Gobierno Central, pero principalmente por el riesgo en que colocan la prestación sostenible de los servicios públicos a las comunidades que sirven.

En resumen, diversos sectores presentan decrecimientos en el monto presupuestado para 2022, lo que en la mayoría de casos conlleva a una reducción aún mayor del gasto de capital. Esto según lo ha indicado la CGR podría representar un riesgo para el crecimiento de la economía y el desarrollo de los diferentes sectores, así como sobre la generación de ingresos fiscales futuros para la Hacienda Pública, por lo cual será necesario una gestión eficiente de los recursos ya presupuestados. Por otra parte, se evidencian disparidades en los crecimientos, donde aquellos sectores que se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la regla fiscal, podrían retardar el retorno a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

**Recientes acontecimientos geopolíticos podrían incidir en el crecimiento esperado de 3,9% de la economía en 2022.** La formulación de los presupuestos públicos para 2022 se realizó en 2021 con una tasa de crecimiento estimada ligeramente menor, de 3,7% en términos reales. Si bien ambas son superiores a los crecimientos experimentados desde 2018, la situación internacional incorpora mayor grado de incertidumbre en la velocidad de la recuperación económica, lo cual puede eventualmente impactar tanto los ingresos como los gastos efectivos del Sector Público, vía inflación, tipo de cambio, tasas de interés y/o actividad económica.

A partir de los supuestos de las variables macroeconómicas utilizadas en la formulación y aprobación, los ingresos corrientes presupuestados del sector público para 2022 aumentaron 9,4% en comparación con los de 2021, sin alcanzar los niveles prepandemia de 2020. El principal aumento para 2022, se evidencia en el rubro de ingresos tributarios, principalmente asociados con el comportamiento del Presupuesto Nacional, por los rendimientos de la Ley N.º 9635 aprobada en 2018. Se debe tomar en consideración, que la incorporación de los Órganos Desconcentrados en el Presupuesto de la República, generan también un cambio estructural en las cifras.

**Gráfico N.º 1**  
**Sector Público: Ingresos corrientes aprobados inicialmente, 2017-2022**  
**-Millones de colones-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

De manera similar las contribuciones sociales presentan un incremento de 12,0%<sup>11</sup> en comparación con el presupuesto inicial de 2021, que en su mayoría obedecen al crecimiento del presupuesto inicial de la Caja Costarricense del Seguro Social, derivado de las mayores estimaciones en las contribuciones sociales. Adicionalmente, a partir del mayor dinamismo esperado de la economía se estimó una mayor venta de bienes y servicios de las instituciones del Sector Público, lo que se evidencia en el hecho de que el presupuesto inicial para este rubro aumenta en ₡406.750 millones en comparación con el de 2021.

La incipiente recuperación de los ingresos corrientes aprobados para 2022 en el Sector Público, se materializa principalmente en un aumento en los gastos corrientes -específicamente en gastos de consumo-. Lo que reduce el efecto que podría tener la recuperación económica en los principales resultados fiscales. Siendo así que para 2022, se estima que el resultado financiero del sector público en los presupuestos iniciales represente el -9,5% del PIB estimado para ese año, si bien la subjecución permitirá resultados mucho más moderados, esta cifra supera al monto estimado por el BCCR y los resultados de 2021.

Así las cosas, los presupuestos iniciales de 2022 evidenciaron las expectativas de mejora en el crecimiento económico estimado por el BCCR, lo cual puede verse impactado por los recientes acontecimientos geopolíticos, donde el rubro que aumenta en mayor medida son los ingresos tributarios del Gobierno Central por los rendimientos de la Ley N.º 9635; sin embargo, la estructura del gasto reduce el impacto que podría tener dicha mejora en las cifras fiscales.

En conclusión, los presupuestos públicos aprobados para 2022, evidencian una ligera recuperación de los ingresos corrientes, lo cual podríamos relacionar con la mejora en las

<sup>11</sup> El promedio de crecimiento de las contribuciones sociales incorporadas en los presupuestos iniciales del período 2016-2021, corresponde a 4,3%, aunque previo a la pandemia (2016-2019) se ubicó en 6,2%



expectativas de crecimiento internacional. No obstante, dicho crecimiento no se materializa de manera generalizada en todos los sectores institucionales, en los cuales las mayores reducciones presupuestarias se evidencian en el gasto de capital, lo que podría representar un riesgo para el crecimiento de la economía y el desarrollo de los diferentes grupos institucionales, así como sobre la generación de ingresos fiscales futuros para la Hacienda Pública. Dicha situación podría agravarse de no aplicar los límites de crecimiento establecidos por la regla fiscal tanto en el gasto total como el corriente.