Comportamiento y evolución de los egresos en el proyecto de ley de presupuesto 2022

17 de setiembre de 2021
5 minutos de lectura

Los esfuerzos de contención del gasto deben responder a una planificación país para tener un efecto verdadero sobre el saneamiento de las finanzas públicas

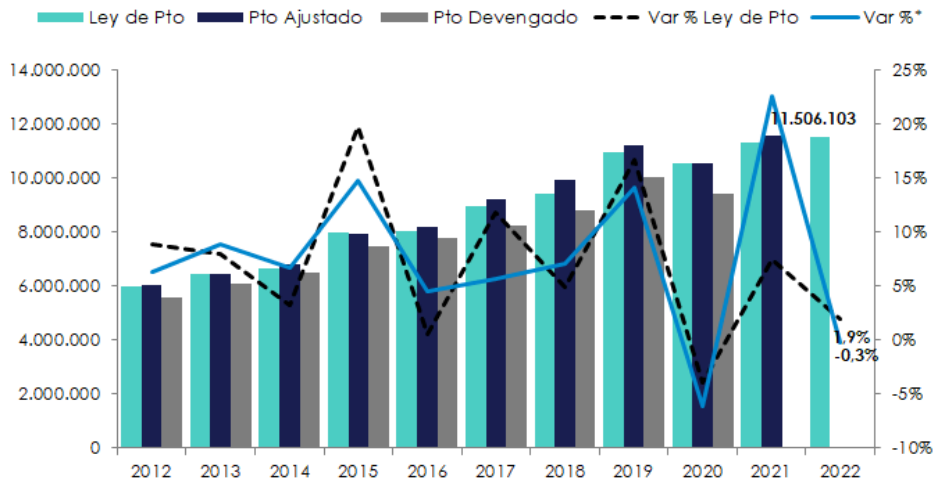
El Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio económico 2022 incorpora un total de ¢11.506.103 millones, lo cual representa un 28,5% del PIB. Esta cifra es 2,0 puntos porcentuales (p.p.) del PIB superior al valor promedio del presupuesto inicial aprobado por ley con respecto al PIB en la última década (26,5% en el período 2012-2021).

En cuanto a la composición, un 94,4%[1] del total del proyecto de ley de presupuesto 2022 está distribuido en transferencias, servicio de la deuda (amortización e intereses) y remuneraciones. Cabe señalar que, a pesar de la gran importancia relativa de dichos rubros dentro del presupuesto, esta suma es menor que el promedio de años anteriores, ya que desde el año 2012 hasta 2021, estas partidas han representado en promedio el 95,5% del total de recursos incorporados a los proyectos de ley de presupuesto en cada año.

Por su parte, como se muestra en el gráfico 1, si se compara el proyecto de ley propuesto para 2022 con la Ley de Presupuesto N.° 9926 de 2021, se registra un crecimiento de 1,9% (¢219.019 millones), lo cual se relaciona principalmente con aumentos de ¢89.927 millones y ¢62.834 millones en las partidas de intereses y comisiones, y de amortización, respectivamente. No obstante, se presenta un decrecimiento de 0,3% (¢33.996 millones) respecto al presupuesto aprobado al mes de agosto de 2021[2], lo cual está asociado con una reducción del 25,3% (¢80.833 millones) en transferencias de capital, ya que como es usual en el Proyecto de Ley del presupuesto no se incluyen los recursos provenientes de fuentes de créditos externos por revalidar, sino que estos son incorporados posteriormente y un porcentaje importante se destina a transferencias de capital.

[1] Se destina un 24,6% a transferencias corrientes, 24,2% a amortización, 24,1% a remuneraciones, 19,5% a intereses y comisiones y 2,1% a transferencias de capital.
[2] El presupuesto aprobado al mes de agosto 2021, contempla el presupuesto inicial y todas las modificaciones realizadas a la fecha, con la salvedad de que para las partidas financiadas con préstamos externos que no son de apoyo presupuestario, no se toma el monto total incorporado, sino el respectivo gasto devengado.

Gráfico N.° 1
Evolución de los egresos del presupuesto de la República[1/], 2012-2022
-Millones de colones y porcentajes de variación-



Nota: Los datos de 2022 corresponden al Proyecto de Ley del Presupuesto de la República.
[1/] Para el período 2012-2020, corresponde a Gobierno Central; para los años 2021 y 2022 corresponde a Gobierno de la República (Gobierno Central + Órganos Desconcentrados, según la Ley N.° 9524).
* Corresponde a variaciones entre presupuestos devengados en el período 2012-2020. La variación del período 2021-2020 corresponde al presupuesto aprobado al mes de agosto y el presupuesto devengado, respectivamente. La variación del período 2022-2021 corresponde al proyecto de ley del presupuesto y el presupuesto aprobado al mes de agosto, respectivamente.
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022.

Las partidas de intereses y comisiones, y de amortización, presentan los mayores crecimientos en la década 2012-2021; en promedio en el primer caso, la partida creció ¢167.518 millones por año, y en el segundo, ¢134.574 millones por año, siendo estos dos rubros los que más han impulsado el crecimiento del gasto en un horizonte histórico reciente. Esto puede relacionarse con mayores obligaciones de pago de deuda, adquiridas en el tiempo por el Gobierno y que obedecen a las crecientes necesidades de financiamiento.

Sin embargo, otras partidas han presentado una tendencia de desaceleración en el crecimiento en los últimos años. Tal es el caso de la partida de remuneraciones, la cual presenta la mayor diferencia en cuanto al promedio de crecimiento de los presupuestos iniciales del período 2012-2021. En concreto, esta partida creció en promedio ¢114.663 millones por año entre 2012 y 2021, mientras que para 2022 se observa un decrecimiento de ¢7.838 millones respecto a la ley de presupuesto de 2021, y es además, la primera reducción registrada de que se tiene registro desde el año 2007 en que se ajustaron los clasificadores presupuestarios. Esto puede relacionarse con las diferentes medidas de contención de gasto en términos salariales, como lo fue la entrada en vigencia del título III de la Ley N.° 9635 a finales de 2018.

En cuanto a la regla fiscal, para el ejercicio económico 2022 aplica el escenario d) del artículo 11 de la Ley N.° 9635, el cual impone un límite de crecimiento interanual al gasto total, conformado este último por el gasto corriente y el gasto de capital, según el artículo 1° del reglamento al título IV de dicha ley[3]. De conformidad con lo anterior, el Ministerio de

[3] Decreto N.° 41641-H de 09 de abril de 2019 y sus reformas.

Hacienda comunicó, en marzo de 2021[4], que el crecimiento de dicho gasto total, tanto a nivel presupuestario como ejecutado del período 2022, de las entidades y órganos que conforman el SPNF no podrá sobrepasar el 1,96%.

Al respecto, si se compara el gasto total -así definido- del proyecto de presupuesto para el 2022 con el gasto total del presupuesto inicial para el año 2021 (aprobado mediante Ley N.° 9926) se observa un incremento del 1,79%, por debajo del indicado tope del 1,96%.

En síntesis, para 2022 el proyecto de ley de presupuesto incorpora un total de ¢11.506.103 millones, los cuales presentan un crecimiento de 1,9% al compararlo con la Ley de Presupuesto del año previo. Las partidas presupuestarias que han impulsado en su mayoría el crecimiento del presupuesto en los últimos años, son intereses y comisiones, y amortización; sin embargo, en el caso del gasto en remuneraciones se evidencia una reducción en los recursos asignados a esta partida en 2022. Finalmente, se registra un crecimiento de 1,79% en el gasto total (gasto corriente más gasto de capital) respecto al presupuesto inicial de 2021, siendo que para la etapa de ejecución posterior, estos rubros en forma conjunta no podrán crecer en más del 1,96% para cumplir con la regla fiscal.

El crecimiento nominal de las partidas de amortización, y de intereses y comisiones, representa más del 65% del aumento del proyecto de ley del presupuesto de la República para 2022 en comparación con la Ley de Presupuesto 2021. Esta situación no dista de la registrada en ejercicios económicos anteriores y continúa siendo un factor de riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya que la evolución de estos rubros se relaciona directamente con las necesidades de financiamiento del Poder Ejecutivo, variable que ha presentado un crecimiento dinámico, por lo que a pesar de las reformas que se han implementado -cuya aplicación debe mantenerse- y el nivel de recuperación económica, aún faltan medidas profundas como concretar reformas en materia de empleo público y el manejo eficiente de la liquidez, entre otras.

Adicionalmente, en el proyecto de ley de presupuesto para 2022, el gasto correspondiente a amortización asciende a ¢2.780.897 millones (6,9% del PIB), recursos que presentan un crecimiento de ¢62.834 millones (2,3%)[5] respecto al monto incorporado en la Ley del Presupuesto de 2021. Dicha variación se explica principalmente por el aumento de ¢48.064 millones en la amortización de deuda interna, que según indica el Ministerio de Hacienda en su exposición de motivos, se debe principalmente al vencimiento en 2022 de colocaciones de largo plazo realizadas en años anteriores.

En el presupuesto 2022, el gasto en intereses y comisiones alcanza los ¢2.240.855 millones y presenta el crecimiento nominal de mayor magnitud respecto al presupuesto inicial 2021, por un total de ¢89.927 millones, que equivale a una variación porcentual de 4,2%, la cual a pesar de ser menor al promedio de años anteriores[6], crece 2,2 p.p. más que el presupuesto total. Esto implica un aumento de su importancia relativa, pasando de representar el 9,0% en el presupuesto inicial 2012, al 19,5% en el 2022. Este gasto debe atenderse, pues el país debe cumplir con las obligaciones pactadas.

Por otra parte, el gasto asociado con servicios, propuesto para 2022 por ¢420.373 millones, presenta uno de los crecimientos porcentuales más relevantes, el cual corresponde a un

[4] Oficio DM-0238-2021 de 23 de marzo.
[5] Variación menor al crecimiento promedio de las Leyes de Presupuesto del periodo 2012-2021, de 11,7%.
[6] El crecimiento promedio del presupuesto inicial del periodo 2012-2021 en intereses y comisiones corresponde a 16,5%.

11,7% (¢44.198 millones), mayor al promedio de 2012-2021 de 10,7%. Dicho aumento se explica en parte por el incremento de ¢9.647 millones (86,7%) en el gasto en servicios de gestión y apoyo del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y de ¢4.843 millones (63,0%) en el rubro de servicios comerciales y financieros del Ministerio de Hacienda, dada la incorporación de ¢8.809 millones para la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC).

La partida de transferencias corrientes registra un incremento de ¢53.616 millones (1,9%) y alcanza un total de ¢2.832.985 millones. Este comportamiento difiere del experimentado en 2019 y 2020, cuando se registraron disminuciones en el presupuesto inicial de este rubro por ¢32.114 millones y ¢150.393 millones, respectivamente. En su mayoría, este crecimiento obedece al mayor monto destinado a transferencias corrientes a Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNES); específicamente, al aumento de 6,7% (¢32.709 millones) en el monto asignado al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

Algunos aspectos a considerar de la partida de transferencias corrientes en el proyecto de ley 2022, son los siguientes: 1) no se incorporan recursos para transferir a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) para la compra de vacunas contra la Covid-19; y 2) existe la posibilidad que de suscribirse nuevos créditos de apoyo presupuestario, parte de esos recursos se transfieran a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), para amortizar la deuda del Estado con dicha institución, según el Acuerdo Marco firmado con el Poder Ejecutivo.

Así las cosas, el crecimiento de la propuesta de gasto de 2022 presentada por el Poder Ejecutivo, se deriva principalmente de la evolución de las partidas de amortización e intereses y comisiones, obligaciones que deben ser atendidas y por las cuales se debe propiciar el ajuste para generar espacio fiscal. En adición, dichas partidas ejercen presión sobre el resto de rubros del gasto -en especial en el contexto actual donde el gasto corriente y de capital solo podrá crecer un 1,96%-, por lo que se deben tomar medidas estructurales tanto por la parte de ingresos, como por la parte de gastos.

Solo las partidas de remuneraciones y transferencias de capital presentan un comportamiento decreciente al comparar con la Ley inicial de 2021. De estas partidas, la que presenta la mayor reducción corresponde a transferencias de capital[7] pasando de ¢281.938 millones en el presupuesto inicial 2021 a ¢238.200 millones en la propuesta de gasto 2022 (se reduce en ¢43.739 millones, 15,5%), mientras que en el periodo 2012-2021 se registraba un crecimiento promedio de 9,3%. El decrecimiento se explica en su mayoría por la reducción de ¢16.777 millones (16,7%) en las asignaciones de capital a las municipalidades y de ¢13.336 millones (13,5%) en la transferencia al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi).

Por su parte, el gasto en remuneraciones incorporado en el proyecto de ley 2022 corresponde a ¢2.770.705 millones (6,9% del PIB), con un decrecimiento de ¢7.838 millones (0,3%)[8] con respecto al monto presupuestado inicialmente en 2021, comportamiento que resulta contrario al observado al comparar los montos iniciales de años anteriores, en los que no se había evidenciado una reducción. La variación de 2021, se explica, según lo

[7] Un aspecto a considerar, es que en 2019, 2020 y 2021, las transferencias representaban un poco más del 50% un porcentaje importante del gasto de capital incorporado en el presupuesto inicial.
[8] Al comparar con el presupuesto aprobado al 30 de agosto 2021, se evidencia una reducción de ¢7.929 millones (0,3%)

indica la Dirección General de Presupuesto Nacional, principalmente por la reducción de ¢9.858 millones (0,9%) en sueldos para cargos fijos en relación con la no incorporación en 2022 del costo de vida.

El decrecimiento que se registra en la partida de remuneraciones se asocia a los efectos de la Ley N.° 9635, ya que en esta se estipula que al entrar en vigencia el escenario d) de la Regla Fiscal, no se podrán realizar los incrementos salariales por costo de vida. Además, en los ejercicios económicos 2020 y 2021, mediante la norma de ejecución del presupuesto 12, se limitó la creación y utilización de plazas, por lo cual, se rebajó el contenido presupuestario de aquellas que estuvieran vacantes. La aplicación de esta norma durante todo el ejercicio económico 2020 produjo una rebaja en la autorización de colocación de títulos valores de ¢4.057 millones, y al primer semestre 2021 de ¢9.293 millones.

No obstante, otras medidas implementadas en 2021 como las rebajas efectuadas al momento de aprobación de la Ley de Presupuesto N.° 9926, con el objetivo de lograr contención del gasto, no han resultado tan efectivas, ya que al realizar un ejercicio para comparar los movimientos en cada título, programa y objeto del gasto, se evidencia que al 31 de agosto 2021 se habían reincorporado un 44,7% de los recursos rebajados, en especial en las partidas de transferencias, servicios y remuneraciones.

Como se desprende de lo anterior, la propuesta de gasto de las partidas de transferencias de capital y remuneraciones presenta un comportamiento decreciente, lo cual en cierta medida responde a las leyes y normas aprobadas para coadyuvar a la contención del gasto. No obstante, dichas medidas deben de responder a una planificación previa que permita el buen funcionamiento de las instituciones, ya que de no ser así se incurre en el riesgo de que los recursos sean reincorporados y no exista un efecto real en cuanto a contención del gasto.

En conclusión, el proyecto de ley de presupuesto de 2022, presenta un crecimiento de 1,9% al compararlo con la Ley de Presupuesto de 2021, comportamiento impulsado principalmente por la evolución de las partidas de amortización y de intereses y comisiones. La tendencia creciente de dichos rubros genera poca flexibilidad y estrechez en el gasto, imposibilitando el saneamiento de las finanzas públicas, por lo cual se deben tomar medidas que reduzcan el gasto y dinamicen los ingresos. Por otro lado, se evidencia una reducción en el gasto en remuneraciones, lo que resulta contrario al comportamiento histórico de la partida, lo que se relaciona estrechamente con los rendimientos de la Ley N.° 9635 y otra normativa existente. Finalmente, los esfuerzos de contención del gasto deben responder a una planificación país para tener un efecto verdadero sobre el saneamiento de las finanzas públicas.