

Conclusiones sobre los presupuestos públicos aprobados para 2023

28 de febrero de 2023

5 minutos de lectura

DFOE-FIP-MTR-00007-2023

La ruta de sostenibilidad fiscal, con apoyo en mayores ingresos, requiere apegarse a la regla fiscal para el control del gasto, para permitir una baja de intereses y liberar espacio fiscal a la operación eficiente del Sector Público

Organismos internacionales proyectan un menor crecimiento económico mundial de entre 1,7%¹ y 2,9%² para 2023. Asimismo, estiman que el 2022 cerrará con un 2,9% de crecimiento del PIB real, mientras que el crecimiento esperado para 2023 sería el tercero más débil en casi tres décadas, con excepción del presentado por la pandemia y en la crisis económica de 2008.

Lo anterior, se enmarca en un contexto de inflación global promedio que superó el 9% para el segundo semestre de 2022, donde se han aplicado políticas monetarias restrictivas orientadas a contener las presiones inflacionarias, lo cual ha llevado también a los bancos centrales a aumentar las tasas de interés para combatir la inflación.

Si bien el balance de riesgos es a la baja por la situación de la Guerra en Ucrania, así como por una mayor apertura de China luego de los cierres producto de la pandemia, lo cual redundará a futuro en una mayor recuperación, los organismos internacionales recomiendan el uso de herramientas macroprudenciales y reforzamiento de

¹ Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Update, enero 2023. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/01/31/world-economic-outlook-update-january-2023>

² Banco Mundial. Global Economic Prospects, enero 2023. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38030/GEP-January-2023.pdf>



reestructuración de la deuda ante las condiciones monetarias más restrictivas. Lo anterior sin perder de vista el apoyo fiscal necesario para los más vulnerables.

Respecto a la situación del país, el Informe de Política Monetaria³ del Banco Central de Costa Rica estima un crecimiento real de 2,7% para 2023 y una continuidad hacia la senda de sostenibilidad de las finanzas públicas durante el bienio 2023-2024. No obstante, para 2023 se prevén resultados menos favorables en comparación con 2022, en indicadores como el resultado financiero, dado el mayor gasto en intereses, y la ausencia del ingreso extraordinario asociado a los órganos desconcentrados que se dio en 2022.

Los presupuestos públicos para 2023 alcanzan los $\text{€}30,5$ billones⁴ (65,4% del PIB), con disparidades en los comportamientos de los distintos sectores institucionales sujetos o no a la regla fiscal. Además, se observa que, en su conjunto, los presupuestos iniciales del Sector Público superan en 2023 los niveles pre pandémicos, luego de que en 2021 y 2022 se realizaran presupuestaciones prudentes debido a la incertidumbre y los efectos propios de la emergencia sanitaria y un menor dinamismo económico.

En este sentido, para 2023 se vislumbra un crecimiento económico internacional débil, producto en parte a la implementación de políticas monetarias restrictivas para la contención de presiones inflacionarias. En Costa Rica, se prevé un crecimiento de la economía del 2,7%, acompañado de resultados financieros posiblemente menos favorables que los del año anterior, lo cual hace que se requiera actuar con cautela. Los presupuestos públicos reflejan una recuperación post pandemia, que en el marco también de una situación económica de alta incertidumbre, requieren de un actuar prudential en la toma de decisiones.

Para 2023, las instituciones del Sector Público estiman un mayor dinamismo de los ingresos corrientes. Lo anterior se observa principalmente en el Presupuesto de la República y el sector de empresas. En el primer caso, por una mayor recaudación esperada del impuesto al valor agregado; en el segundo, por una mayor venta de productos derivados del petróleo.

Este incremento esperado en los ingresos del [Sector Público para 2023](#), en su mayoría, se tradujo en un aumento de gasto corriente, dejando rezagado al gasto de capital. No obstante, los incrementos en el gasto corriente no fueron homogéneos en todo el sector, siendo así que sectores como las Instituciones Públicas Financieras (IPF) y las Empresas Públicas No Financieras (EPNF) presentan porcentajes de crecimiento superiores al 20% –en este último caso, debido a un mayor gasto en la compra de hidrocarburos–.

³ Recuperado de: <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/IPM-enero-2023-informe.pdf>

⁴ Cifra sin consolidar.



A nivel de egresos, la partida de mayor importancia relativa dentro del presupuesto del Sector Público –por más de una década– corresponde a la de **remuneraciones**, la cual representa 21,4% del total. En relación con el comportamiento de este rubro, la masa salarial presenta un incremento en razón de que las subpartidas de remuneraciones básicas e incentivos salariales, revierten su tendencia de desaceleración para 2023.

En el caso de las remuneraciones básicas, se observa un mayor aumento para sectores que se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la regla fiscal. Por su parte, los incentivos salariales se incrementan en razón, principalmente, del término de lo dispuesto por la Ley N.º 9908 que frenó temporalmente el pago de anualidades. Dicha dinámica genera diferencias significativas en la relación (incentivos salariales)/(remuneraciones básicas) entre grupos institucionales, profundizando las disparidades existentes. De acuerdo con lo anterior, se vuelve evidente la necesidad de una implementación exitosa de la Ley Marco de Empleo Público, de manera que la gestión estratégica del empleo permita favorecer la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Al analizar el presupuesto inicial del Sector Público por sectores, se evidencia que más de un 40% del presupuesto del **Gobierno de la República** aprobado se financiará con endeudamiento, esto a pesar de que se estima un crecimiento de sus ingresos tributarios. Además, al comparar el presupuesto inicial 2023 respecto al de 2022, son los rubros de amortización y de intereses y comisiones los que explican en mayor medida su incremento, por el aumento en los pagos relacionados con la gestión del endeudamiento; particularmente, con la amortización de títulos colocados en el exterior. Esta situación genera presiones sobre el resto de rubros del gasto, lo que podría acarrear un deterioro en la prestación de servicios a la ciudadanía.

En relación con el **sector educación**, cuyo presupuesto inicial de 2023 es el más bajo de los últimos 9 años respecto al PIB, existen disparidades, dado que la disminución afecta en su mayoría a la previsión para el pago de transferencias, reduciendo la asignación para el servicio de subsidios de transporte a estudiantes de primaria y secundaria; mientras que se aumentan los recursos transferidos al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

Por su parte, los presupuestos iniciales del **sector municipal** de 2023, presentan un crecimiento de 12,5% respecto al monto aprobado en 2023, que en su mayoría corresponde a ingresos tributarios, ingresos no tributarios, superávit libre y transferencias provenientes del Presupuesto Nacional. En relación con este último rubro, hay 18 municipalidades en las cuales las transferencias del Presupuesto Nacional representan más del 50,0% de sus ingresos, evidenciando una alta dependencia del Gobierno. En cuanto al gasto del sector, si bien las municipalidades no están sujetas a la regla fiscal, a manera de referencia, 67 de ellas superan el límite de 2,56% definido para el Sector



Público no Financiero (SPNF) de crecimiento en la presupuestación del gasto total, así como 66 lo superan en el gasto corriente.

En conclusión, se observa que a pesar de expectativas de mayor dinamismo económico, en los presupuestos públicos aprobados para 2023, persisten debilidades como lo es una propensión a aumentar el gasto corriente y no de capital; o en el caso del Presupuesto Nacional, un estrujamiento del gasto primario producto del aumento en las necesidades asociadas al pago del Servicio de la Deuda.

Si bien para 2023 los presupuestos públicos superan los niveles pre pandémicos, persiste una situación fiscal apremiante en el Gobierno. Así las cosas, la ejecución de los presupuestos públicos está sujeta a una serie de riesgos que deben ser gestionados de forma oportuna.

Por ejemplo, en línea con lo expuesto en la sección anterior, si bien se estima que para 2023 el gasto (sin incluir amortización) del presupuesto Nacional se ubique por debajo del 20% del PIB, la **presión que ejercen los intereses** sobre otros rubros del gasto hace necesario un mayor espacio fiscal para las operaciones normales. Ante esto, se requiere tomar medidas para liberar espacio al gasto primario, de tal modo que se pueda mantener la prestación continuada del servicio público.

Esta mayor dinámica de los intereses y la previsión de ingresos, resultarían en un **déficit financiero del Gobierno** de 3,7%⁵ del PIB. Sin embargo, existe la posibilidad de que la dinámica de los intereses durante 2023 aumente el déficit, dado el incremento en las tasas de colocación⁶ en la segunda mitad de 2022. Por su parte, las cifras presupuestadas por el SPNF indican un considerable déficit financiero, como es lo usual en la formulación presupuestaria, el cual podría mejorar en ausencia de eventos no considerados en la presupuestación.

Ante este panorama, de un Gobierno de la República cuyos **indicadores de riesgo aún se mantienen en niveles preocupantes** por los valores de la deuda, es imprescindible el uso de instrumentos como la presupuestación plurianual, la planificación integral y mecanismos de control de gasto como la Regla Fiscal.

En línea con lo anterior, la **información plurianual** representa una herramienta para la planificación estratégica de las instituciones, y debe servir como insumo para la toma de decisiones, proveyendo de una perspectiva más amplia de la dinámica presupuestaria,

⁵ Magnitud similar a las previsiones anunciadas por el BCCR en su informe de política monetaria en enero de 2023.

⁶ Información sobre las tasas se puede consultar en el Boletín Cifras Fiscales a diciembre 2022, <https://www.hacienda.go.cr/docs/CP102023.pdf>



que a su vez contribuya a una mejora de la gestión pública para una provisión óptima de los servicios públicos en el mediano plazo.

Asimismo, pese a que la estimación presupuestaria del nuevo **PNDIP 2023-2026** (¢26,6 billones) más que duplica a la del Plan de Desarrollo anterior (¢11,8 billones), persiste el **reto de vinculación a un marco presupuestario de mediano plazo** para el periodo 2023-2026, donde se incluyan escenarios de las proyecciones de la situación fiscal a mediano plazo que aseguren el contenido económico a lo planificado.

Por su parte, la **regla fiscal** es un instrumento vital para unas finanzas públicas sanas; no obstante, en 2023 se vislumbra un debilitamiento en su aplicación, ya que desde su entrada en vigencia⁷, han existido 7 versiones de su reglamento que, en adición con diversas leyes de exclusión aprobadas por la Asamblea Legislativa, han disminuido el ámbito de cobertura y la efectividad de la herramienta⁸.

En este sentido, del análisis de los presupuestos iniciales de 2023, evidenció cómo los grupos institucionales o entidades que están fuera del ámbito de aplicación de la regla fiscal, presentan variaciones mayores en el gasto corriente⁹, en comparación con otros sectores. Ante ello, se vuelve necesario mantener la regla fiscal en un marco de disciplina que abarque a la mayor cantidad de instituciones posible, e involucre sanas prácticas de diseño de este mecanismo, esto en función del objetivo de consolidar una estabilidad macroeconómica y la prestación eficiente de los servicios públicos a la ciudadanía.

Otra gran preocupación y riesgo latente, se relaciona con el efecto que los **ataques cibernéticos** han tenido sobre la disponibilidad y confianza de las cifras presupuestarias para la toma de decisiones. Particularmente en el Ministerio de Hacienda, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, siendo que en los últimos dos casos no ha sido posible su puesta al día. La recuperación de los procesos de forma inminente es trascendental para no minar los procesos de rendición de cuentas y la vigilancia oportuna que se debe llevar sobre los comportamientos de los agregados presupuestarios, para mejor gestionar el uso de los escasos recursos públicos.

En síntesis, la ejecución de los presupuestos públicos en 2023 se enfrenta a una serie de riesgos como la presión de los intereses sobre otros rubros del gasto corriente en el caso del Gobierno de la República, un déficit financiero esperado superior al del año previo,

⁷ El 01 de enero de 2020.

⁸ Adicionalmente, dichas modificaciones han generado inseguridad jurídica en el mecanismo, han incrementado la complejidad en la verificación y la trazabilidad y han repercutido en la transparencia de la herramienta.

⁹ Comportamiento que también se visualiza en concreto en la partida de remuneraciones, en casos como las IPF y las municipalidades.



indicadores de riesgo aún en niveles vulnerables, el debilitamiento de la aplicación de la regla fiscal en el sector público no financiero y un deterioro en la disponibilidad y confianza de datos presupuestarios para la toma de decisiones producto de los ataques cibernéticos que aún no logran ponerse al día en su totalidad. Así las cosas, mecanismos como la correcta y efectiva planificación plurianual de los presupuestos por parte de las instituciones, el seguimiento e implementación de las metas del nuevo PNDIP 2023-2026, y la sana implementación de la regla fiscal, permitirían al país construir una ruta de consolidación y saneamiento de las finanzas públicas en años venideros.

En conclusión, a pesar del mayor dinamismo esperado en los presupuestos del Sector Público de 2023, existen riesgos estructurales y de gestión que podrían deteriorar la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, por lo cual la ruta de sostenibilidad fiscal, con apoyo en mayores ingresos, requiere apegarse a la regla fiscal para el control del gasto, para permitir una baja de intereses y liberar espacio fiscal a la operación eficiente del Sector Público. En esta línea, no es un momento propicio para pensar, prematuramente, que la situación fiscal se encuentra bajo control; al contrario: se requiere de gran voluntad para mantener el timón firme en la dirección correcta que nos permita salir de la tempestad mucho más fortalecidos.