



Normas de ejecución del Presupuesto de la República 2022

27 de setiembre de 2021

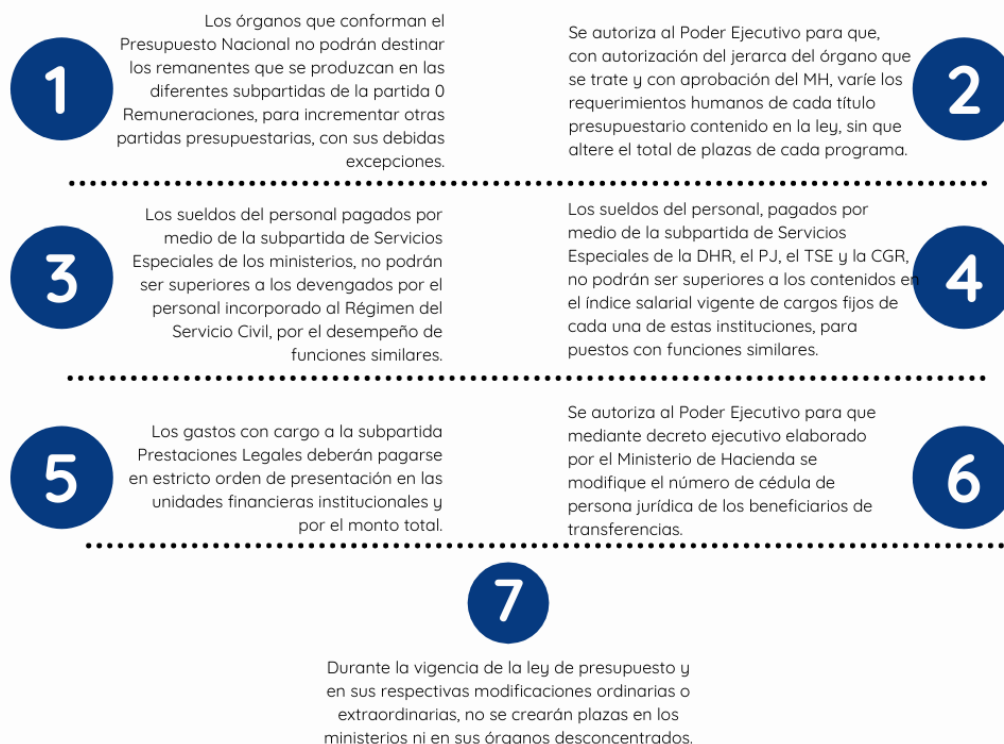
5 minutos de lectura

***Las Normas de
Ejecución son un
esfuerzo de control de
gasto, que requiere
coordinación con visión
estratégica por parte
de las autoridades
hacendarias y el
cuerpo legislativo***

Las normas de ejecución propuestas por el Poder Ejecutivo no introducen mayores cambios en relación con las propuestas para el presupuesto del presente año. Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos formulados en el proyecto de presupuesto, el artículo 7 incorpora siete normas como instrumento que pretende no sólo facilitar su consecución, sino que sirvan de medio para controlar el crecimiento del gasto. El detalle de estas normas las vemos a continuación.



Figura N.º 1
Normas de Ejecución presupuestaria propuestas en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2022



Fuente: Elaboración CGR, septiembre 2021.

Como ha sido lo habitual, en el artículo 7 del indicado proyecto se incorporan una serie de normas que no sólo buscan una ágil ejecución de la propuesta presupuestaria, sino como mecanismo de control y evaluación en tiempos de mayor contención del gasto, motivado por la implementación de la regla fiscal contenida en el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635. A esta propuesta es usual la incorporación de otras normas en la etapa de discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, incluso en etapas posteriores vía modificaciones presupuestarias, como ha sucedido en el actual período presupuestario, donde se ha alcanzado un total de veinte normas de ejecución vigentes.

Antes de la Ley de Presupuesto para el año 2017, las normas de ejecución se incluían luego de un acápite así designado de la ley de presupuesto y era usual que dentro de éste se incluyera un artículo referido a las modificaciones presupuestarias de partidas específicas otorgadas en períodos presupuestarios anteriores, usualmente incorporado en la etapa de discusión y aprobación legislativa. A partir del año 2017, no se ha vuelto a



incluir el acápite referido a Normas de Ejecución, sino que se ha limitado a incorporar un artículo 7 para tratar ese tipo de disposiciones y se ha adicionado también otro artículo para las modificaciones presupuestarias antes referidas

En el proyecto de ley de presupuesto 2022, el Poder Ejecutivo incorpora lo establecido en la norma uno lo que se encuentra vigente en la misma norma uno para el presente período presupuestario, estableciendo, eso sí, como única imposibilidad de utilizar remanentes para incrementar otras partidas presupuestarias, los remanentes de las distintas subpartidas de la partida presupuestaria 0 Remuneraciones, a diferencia de lo dispuesto para el presente año económico que también comprendía las diferentes subpartidas asociadas a las partidas 1, 2 y 6.

A su vez, en esa misma norma, se elimina en la propuesta, la mención de la responsabilidad de la Administración activa de velar por el cumplimiento de lo ahí dispuesto, es decir, velar por la no utilización de remanentes de la partida 0 de remuneraciones para incrementar otras partidas presupuestarias, así como al Ministerio de Hacienda de incluir en el informe de liquidación del presupuesto 2022 un acápite relativo a esta norma presupuestaria, tal y como se ordena en el presupuesto del presente año económico.

Tampoco se contempla ninguna solicitud de autorización para realizar transferencias entre programas presupuestarios vía decreto ejecutivo, dentro del marco de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, mecanismo que se intentó introducir en los dos períodos presupuestarios anteriores, lo cual no había sido aprobado por parte del legislador para el caso de los Ministerios de Seguridad Pública, Justicia y Paz, Planificación Nacional y Política Económica y al Ministerio de Hacienda.

Como novedad en la propuesta elaborada por el Poder Ejecutivo, se inserta la norma 8 que es la misma contenida en la norma 12 para el presupuesto vigente que contiene la modificación acaecida mediante artículo 1 de la Ley N° 9950 del 11 de febrero del 2021 sobre la no creación de plazas, en el sentido de que su aplicación se limita a los Ministerios y sus órganos desconcentrados, no así a los demás órganos constitucionales y sus dependencias que conforman el presupuesto nacional. Por lo anterior, se puede concluir que el presupuesto propuesto para el período 2022 prácticamente contiene las mismas normas de ejecución de años anteriores.

Se incorpora mecanismo de control por parte del Poder Ejecutivo para contener el gasto de remuneraciones, no permitiendo la creación de plazas o sustituir las vacantes en los Ministerios y en sus órganos, salvo con la autorización de la Autoridad Presupuestaria para el caso de llenar plazas vacantes, siendo que para el presupuesto 2021 fue incorporado por el Poder Legislativo una norma idéntica.

Se continúa con la tendencia de acudir a este tipo de normas como instrumento de contención del gasto, lo cual hemos indicado que por la temporalidad limitada de las normas de ejecución, su alcance y sus efectos pueden no tener el impacto en las finanzas públicas que una reforma estructural sí puede lograr.



En el seno legislativo se encuentra en trámite una serie de proyectos que tienen gran relevancia para la contención del gasto, dado que su impacto en el tiempo permanece y logra una real contención de éste. Dicha vía ordinaria para la creación de leyes da el espacio y la oportunidad a los diferentes actores de la sociedad civil a referirse y realizar también propuestas para que como país superemos la actual crisis.

La propuesta del Poder Ejecutivo al introducir en su norma 7 de las normas de ejecución una prohibición para la creación de plazas y una restricción a la utilización de las plazas vacantes durante el 2022, pero circunscrito a los Ministerios y sus órganos desconcentrados bien podría establecerse utilizando marco regulatorio más adecuado sin tener que acudir a una norma de ejecución presupuestaria cuya finalidad es referida a la ejecución del presupuesto y no como mecanismo para establecer políticas de gobierno. Además de que solo tienen incidencia sobre un grupo institucional y no todo el sector público.

Las normas incorporadas por el Poder Legislativo en presupuestos anteriores han evidenciado un esfuerzo de control en el gasto, pero se requiere de una coordinación con enfoque estratégico por parte de las autoridades hacendarias y el cuerpo legislativo para generar los resultados esperados. En los últimos años el legislador presupuestario ha introducido una serie de normas para ejercer un mayor control político sobre la contención del gasto por parte del Poder Ejecutivo. Desde el 2016 hasta hoy se han venido incrementando dichas incorporaciones.

Figura N.º 2
Normas presupuestarias que han sido incorporadas por el legislador presupuestario

Normas presupuestarias	Año					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Para algunas contrataciones, considerar como prioridad a Universidades Públicas y TEC	■					
Control para actividades de capacitación y transporte	■					
Control de gastos y viáticos en el exterior	■					
Control gasto alquileres, comprar terrenos o edificios preexistentes y maquinaria	■	■				■
Control en entrega de becas (programa transferencia a adolescentes Ley 4760 y 8783)		■				
TN debe evaluar saldos de caja única (avance de metas y ejecución de recursos)		■				
Beneficiarios de transf. depositar superávits		■				
Organos que conforman el PL, PJ y TSE y las entidades que reciben transferencia de Gobierno autorizadas a tener una subejecución de un 7% de su presupuesto autorizado				■		
No utilización de sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas de las partidas 0, 1, 2 y 6				■		
No autorización de compensación de vacaciones				■	■	■
Control de uso de plazas vacantes y no creación de nuevas plazas				■	■	■
Autorización a Hacienda para remitir presupuesto extraordinario a más tardar el 31 de julio en caso de que el BCCR reduzca la meta de inflación				■	■	
TN deberá publicar el monto ofertado y asignado en cada colocación de títulos valores				■	■	■
Control de los recursos asignados a gastos de capital					■	■
Autorización para subejecutar el presupuesto en un 10%					■	■
MJP y MSP informarán avance de programación presupuestaria basada en resultados					■	
Informe sobre los resultados de las transferencias otorgadas a órganos receptores					■	■
Informe de los canjes o la reestructuración interna y externa					■	■
MH deberá enviar en la primera modificación presupuestaria el ajuste integral de los montos del presupuesto						■
Entre un 25% y 50% de la planilla de las instituciones debe mantenerse en teletrabajo para generar ahorro						■
Reducción de manera efectiva de partidas susceptibles a eliminación o reducción						■
Todas las compras de las entidades públicas con presupuesto de la República se harán por medio de SICOP						■

Fuente: Elaboración CGR, septiembre 2021.

Es así que por ejemplo, el Legislativo ha incluido en los últimos años normas relativas a la contención del gasto, otras sobre transparencia del uso de los recursos y las menos son las referentes a la gestión presupuestaria. En estas últimas es donde se ubican la mayor parte de las normas propuestas por el Poder Ejecutivo al presentar el proyecto a la Asamblea Legislativa.

Desde el 2018 hasta hoy se han venido incrementando dichas incorporaciones, así tenemos que para los últimos períodos presupuestarios 2019 y 2020, se le introdujeron seis y diez normas más por su orden, lo cual siguió su tendencia hasta el presupuesto vigente al que se le sumaron doce normas en la etapa de discusión. Todo esto considerando las que fueron incluidas posteriormente en la tramitación de proyectos extraordinarios y modificaciones presupuestarias.



En la historia reciente, tal y como puede apreciarse en el cuadro N° 2 anterior, se ha buscado prohibir la creación de plazas o restringir la sustitución de las plazas vacantes. Se ha buscado promover una subejecución presupuestaria, dando autorización a todas las instituciones y los órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y las entidades que reciben transferencia de Gobierno, hasta de un diez por ciento, así como otras medidas que buscan disminuir el gasto, pero su alcance se encuentra restringido al presupuesto, cuando los niveles de gasto exigen actualmente decisiones estructurales.

En distintas publicaciones de esta Contraloría General se ha señalado el costo que podría conllevar el control sobre este tipo de disposiciones contenidas en las normas de ejecución, pues su impacto en un período presupuestario puede ser reducido, si se compara con la evaluación de resultados de normas estructurales que ordenan y controlan a mediano y largo plazo el gasto público¹. A su vez, la elaboración de informes sobre el cumplimiento de estas normas pueden aportar poco valor, pues no se establece con claridad el seguimiento y los objetivos perseguidos, por parte de sus promotores.

Debe considerarse que el primer ente con la responsabilidad de realizar un mayor control del gasto público lo es el propio Ministerio de Hacienda, quien en su marco jurídico le compete principalmente el diseño e impulso de políticas públicas referidas a la calidad y eficiencia del gasto y la gestión de riesgos fiscales. Debería valorarse eventuales ajustes a la normativa que regula sus funciones para incorporar en ella, con mayor precisión, los funciones de control del gasto que incluya la asignación interna de roles y competencias para la implementación efectiva de la regla fiscal y por ende de la contención del gasto, incluyendo el establecimiento de indicadores para el control y evaluación de su impacto, y a la vez, sirva para direccionar el gasto al cumplimiento de los objetivos estratégicos propuestos.

En conclusión, las normas de ejecución propuestas por el Poder Ejecutivo y las agregadas por el legislador incluyen regulaciones de control de gasto, cuya intención es tratar de contener la situación fiscal que nos amenaza actualmente. No obstante, es importante trascender hacia una coordinación cohesionada entre ambos poderes, que permita a las autoridades Hacendarias ejecutar sus controles en función de contención del gasto público con sentido propositivo y estratégico que genere resultados a corto plazo.

¹ [#MonitoreoCGR-EFP2021 N°22: Reflexión final sobre la ejecución presupuestaria del Sector Público al primer semestre de 2021.](#)