Situación y perspectivas fiscales del Gobierno de la República para 2022

17 de setiembre de 2021
5 minutos de lectura

A la luz de los resultados observados en 2021, se prevé un mejoramiento fiscal en 2022 de acuerdo con la programación y los compromisos asumidos por el país

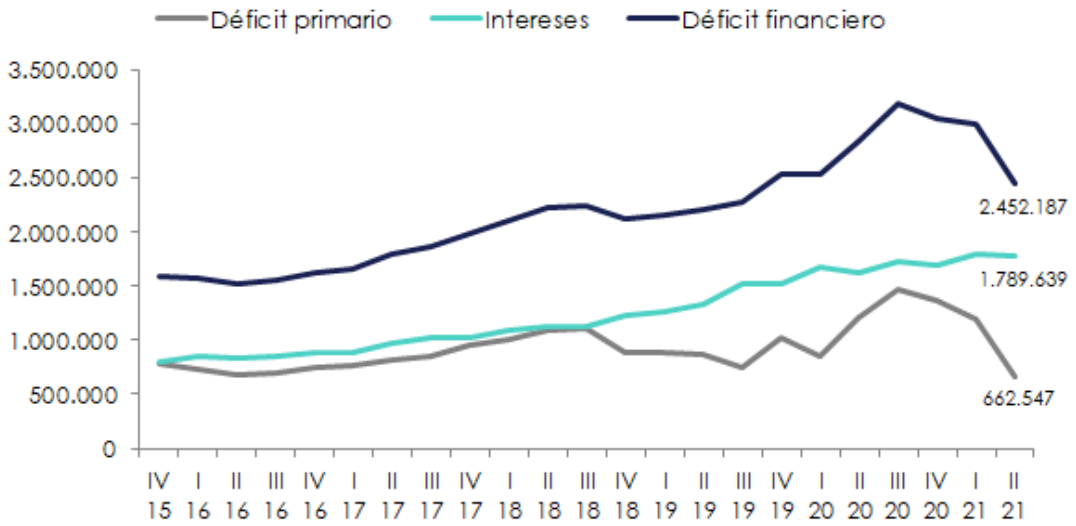
Es indispensable consolidar y hacer permanente la mejoría esperada en las cuentas fiscales en 2022 y años subsiguientes. Las cifras de déficit primario y financiero que contiene el Proyecto de Presupuesto para 2022 se sitúan en 1,1% del PIB y 6,6% del PIB, respectivamente, mientras para 2021, según el presupuesto vigente a agosto, son del 3,6% y 9,2% del PIB en el mismo orden.

Aunque inferiores al presupuesto 2021 y a los valores realizados en el 2020, cuando el déficit financiero alcanzó 8,6% del PIB[1], las autoridades esperan magnitudes aún menores en 2022, de acuerdo con las estimaciones incorporadas en el Programa Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Banco Central considera, de conformidad con el Ministerio de Hacienda, resultados del orden de 0,2% de superávit primario, y de 5,0%, de déficit financiero para 2022 (1,1% de déficit primario y 6,2% de déficit financiero en 2021), pues este ejercicio incorpora algunas medidas pendientes de aprobación legislativa, que incidirían sobre el déficit en forma directa y también en el financiamiento externo.[2]

La evolución del déficit en medición anual móvil (es decir, últimos 12 meses o 4 trimestres), se presenta en el Gráfico 1, con un evidente cambio en la tendencia durante el ejercicio 2021.[3] Aunque en la primera parte del año se manifestaron factores especiales en los ingresos, valoraciones preliminares a agosto señalan que el resultado se mantiene en un orden de magnitud bastante menor al de un año atrás.

Gráfico N.° 1
Gobierno de la República: Déficit financiero, primario y gasto en intereses en suma anual por trimestres,
IV trimestre 2015 - II trimestre 2021
-Millones de colones-

[1] Marco Fiscal de Mediano Plazo, p.6. Señala que incluye los órganos desconcentrados.
[2] Programa Macroeconómico, p. 16. Las proyecciones en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (cuadro 18) son de ese orden. Estas últimas se incorporan en la presentación o Exposición de Motivos del proyecto de Presupuesto 2022. En un escenario sin estas medidas, el Marco Fiscal, p. 57, estima un déficit primario de 0,5% del PIB, y un déficit financiero del 5,6%.
[3] Las magnitudes en el gráfico son consolidadas de Gobierno de la República, susceptibles de revisión para 2020 hacia atrás.



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

Los intereses, sin embargo, siguen en aumento, con lo que el déficit financiero permanece aún en niveles superiores al límite que permite la estabilidad del cociente deuda/PIB, o su disminución, es decir, que el déficit como porcentaje de la deuda supera la tasa de crecimiento nominal del PIB.

Así, las citadas autoridades económicas, en los documentos mencionados, esperan que en 2023 se alcance un máximo del cociente deuda/PIB del 72,2%, y que en forma subsiguiente disminuya.

En síntesis, es indispensable que se mantenga la evolución hacia la sostenibilidad fiscal, con un esfuerzo para obtener anualmente un superávit primario o una reducción del gasto de intereses, que permita generar espacio fiscal para la atención de las necesidades ciudadanas y se logre eventualmente lograr un punto de equilibrio.

Los ingresos se han recuperado, el gasto primario ha disminuido, al igual que el déficit primario, mientras los intereses aumentan. La recaudación del Gobierno de la República se ha restablecido tras el severo retroceso experimentado en el 2020. Está en niveles anteriores a la crisis, al igual que los gastos primarios, con perspectiva fiscal positiva especialmente en razón de la regla fiscal para el control de las erogaciones.[4]

No obstante, la consecución de la sostenibilidad fiscal requiere de un superávit primario que compense el peso de los intereses, dado que la economía tiene un crecimiento moderado que no alcanza al costo financiero total de la deuda.[5] Es decir, si la deuda creciera con la tasa de crecimiento del PIB, no cambiaría el cociente deuda/PIB; pero los

[4] Para el cierre de 2021 la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto considera ¢5.911.330 millones, y ¢6.077.376 para 2022 (Cuadro 2.1). En el Marco Fiscal el gasto primario de la proyección pasiva del 2021 es un 16,2% del PIB, aproximadamente ¢6.200.000 millones, y 15,1% para 2022, cerca de ¢6.100.000 millones (cuadro 22). Es decir, el gasto disminuiría en relación con el Gráfico 2 del presente documento. El proyecto de Presupuesto considera ¢6.508.940 millones (Cuadro 3.64), diferencia que se atribuye a la sub ejecución.

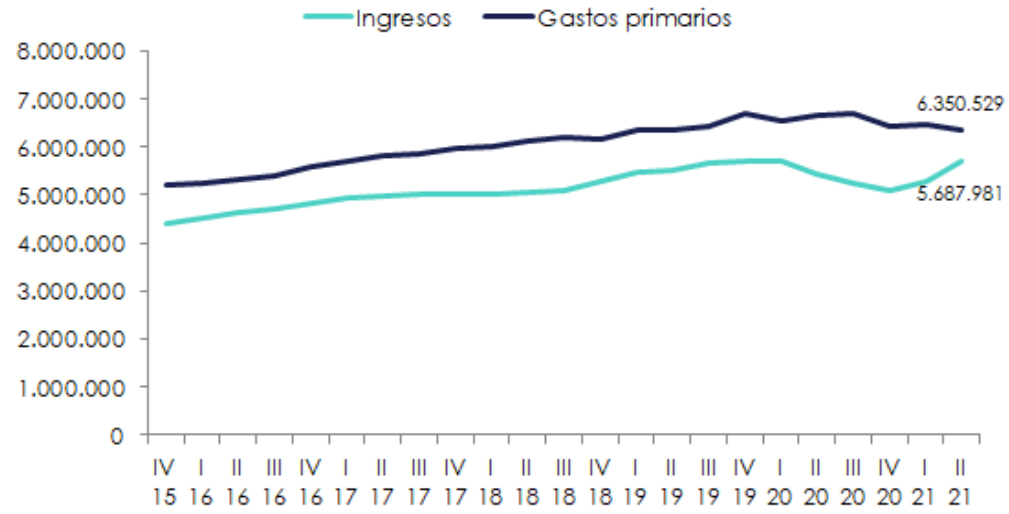
[5] El crecimiento del PIB causa una reducción de una magnitud en cociente/PIB entre un año y el siguiente, específicamente de la deuda, mientras los intereses la aumentan.

intereses la hacen crecer en mayor medida, que debe compensarse con superávit primario.

Adicionalmente, la aplicación de la regla fiscal incide en el mediano plazo sobre los gastos de las entidades del Gobierno de la República, como señala el Marco Fiscal. Indica ese documento que el gasto total primario pasaría de 17,8% del PIB en el 2020 a 13,0% en el 2026, con un incremento del gasto de capital desde 1,8% a 2,0%. La caída del gasto corriente primario sería entonces de 5 puntos del PIB.

Si bien un esfuerzo de eficiencia en la asignación de los recursos es muy positivo, la magnitud involucrada y el moderado crecimiento de la economía previsto para ese horizonte hacen perentorio que se reduzca el peso del gasto en intereses, reduciendo la deuda o las tasas, y así el impacto de la regla fiscal sea recogido por esa partida en mayor medida para atender otras demandas sobre el presupuesto.

Gráfico N.° 2
Gobierno de la República: Ingresos y gasto primario en suma anual por trimestres, IV trimestre 2015 - II trimestre 2021
-Millones de colones-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

La deuda está en aumento, como efecto también de la devaluación del colón y la acumulación de considerables fondos líquidos, mientras hay obligaciones no atendidas. La adecuada estrategia de financiamiento es mencionada como un elemento clave en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El recurso de fuentes externas enfrenta, por ejemplo, el riesgo de devaluación. Últimamente la dinámica del tipo de cambio ha generado un efecto relevante sobre el saldo de la deuda, adicional al déficit financiero[6].

Circunstancialmente, el Gobierno de la República mantiene saldos en efectivo cercanos al billón de colones, con pagos de interés que, conforme a lo expuesto, deben aportar al

[6] Entre diciembre de 2020 y junio de 2021, el saldo para el Gobierno de la República se incrementó en ¢1,8 billones, y en los seis meses precedentes lo hizo en ¢2,0 billones, aunque en ese caso solamente Gobierno Central, conforme a la estadística del Ministerio de Hacienda.

cumplimiento de la regla fiscal, esto es, debe procurarse su reducción para favorecer la atención de otras demandas de la sociedad[7].

Entre las demandas cuantificables, la CCSS mantiene un reclamo por ¢2,4 billones, según información a junio en sus estados financieros, que aumentó aproximadamente 1% del PIB en los 12 meses precedentes[8].

Se impone una reducción significativa de la deuda en el mediano plazo para atender las funciones sustantivas del Estado, dado que el costo de dichos pasivos demanda recursos significativos del Presupuesto. La búsqueda cuanto antes de ese espacio fiscal, permitiría un mayor margen de maniobra y reduciría el nivel de vulnerabilidad a los choques externos que enfrenta el país.

[7] De acuerdo con el Programa Macroeconómico, en el primer semestre de 2021, se dio un incremento equiparable a 2,2% del PIB en el Fondo General, en paralelo con un mayor financiamiento de los distintos sectores, pero del sector financiero por 2,5%, principalmente.

[8] Estas obligaciones comprenden los tres seguros administrados por la institución, principalmente el de Salud, pero también el de Pensiones contributivas (Invalidez, Vejez y Muerte), y no contributivas.