Conclusiones sobre la ejecución presupuestaria del Sector Público de 2021

01 de mayo de 2022

5 minutos de lectura

El crecimiento de la economía del año 2021, aunado a las medidas coyunturales en materia de ingresos y de gastos, se tradujo en mejoras en la recaudación de ingresos tributarios, y en un resultado financiero más favorable.

El crecimiento real de 7,6% del PIB en 2021[1], trajo consigo un panorama positivo para los presupuestos del sector público. Después de la gran incertidumbre que se vivió a nivel mundial en 2020, en donde la emergencia sanitaria afectó diversos sectores del erario público, las expectativas de crecimiento de 2021 se volvieron difíciles de estimar. Por lo que en el mes de enero de ese año, se esperaba un crecimiento económico real de tan solo 2,6%[2]. No obstante, la dinámica de sectores como el de manufactura y el de hoteles y restaurantes, entre otros, contribuyó a que el crecimiento superara las proyecciones, aunque en este último caso no se alcanzó el nivel pre pandémico al finalizar el 2021.

Esta incipiente recuperación tuvo un efecto positivo en la ejecución de los presupuestos del Sector Público, lo que se evidencia en un aumento de los gastos asociados a la gestión de instituciones que se dedican a la venta de bienes y servicios, dadas las mejores condiciones macroeconómicas en comparación con 2020.

Adicionalmente, por el lado de los ingresos corrientes, en el Sector Público se registra un crecimiento de 8,6% respecto a 2020 (cifras sin consolidar), variación que se justifica principalmente por el comportamiento de la recaudación de ingresos tributarios en el Presupuesto Nacional. Los cuales a partir de junio 2021 evidencian una recuperación, que se traduce en una carga tributaria de 13,9% -la más alta desde el año 2008-. Cabe señalar que el comportamiento de la recaudación de ingresos del Presupuesto Nacional de 2021,

---

[1] Banco Central de Costa Rica (2022). Informe de Política Monetaria 2022. Disponible en: https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/IPM_enero_2022.pdf

[2] Banco Central de Costa Rica (2021). Programa Macroeconómico 2021/2022. Disponible en: https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/Programa_Macroeconomico_2021-2022.pdf

incluye una serie de efectos permanentes y transitorios[3] que no responden al proceso de recuperación económica, cuya exclusión haría que dicha recuperación estuviera cercana a su tendencia histórica.

En igual sentido, el presupuesto ejecutado por los gobiernos locales evidencia los retornos de las mejoras macroeconómicas, ya que al cierre del ejercicio económico 2021, los ingresos municipales muestran un crecimiento de 7,4%[4]. La recuperación de los ingresos del sector fue impulsada por la mayor recaudación de ingresos tributarios (bienes inmuebles y patentes) y no tributarios (servicios de saneamiento ambiental), inclusive mejorando la tendencia de crecimiento que se venía observando de 2016 a 2019.

En resumen, el crecimiento de la economía en el año 2021 (de 7,6%) se tradujo en una mayor recaudación de ingresos tributarios por parte de diversos grupos institucionales del sector público, como lo son el Presupuesto Nacional y los Gobiernos Locales. Paralelamente, se evidencia una recuperación de los niveles de gastos asociados a la gestión de instituciones cuya función principal es la venta de bienes y servicios.

La reactivación económica y medidas extraordinarias generaron un resultado presupuestario más favorable en comparación con 2020. Tal y como se mencionó anteriormente, en la ejecución de los ingresos del Presupuesto Nacional se materializaron los rendimientos de algunas reformas que tuvieron vigencia en 2021. Así las cosas, los recursos extraordinarios producto de la ley N.º 9925 aumentaron en ¢106.915 millones la recaudación de ingresos, y el efecto de la ley N.º 9371 implicó que se ejecutaran ¢3.712 millones más. Cabe señalar que estos recursos[5] fueron incorporados mediante presupuestos extraordinarios[6] a lo largo de 2021.

Por otra parte, la incorporación de los órganos desconcentrados al Presupuesto Nacional tuvo un efecto de alrededor de ¢541 mil millones en la recaudación de ingresos; sin embargo, este no fue el único cambio que implicó la Ley N.º 9524, ya que por el lado del gasto ejecutado se registran también los egresos correspondientes a dichos órganos, siendo que en años previos al 2021 el Presupuesto Nacional registraba transferencias desde y hacia esos órganos. Esta modificación legal generó mayor transparencia y control, y en unión con herramientas ya existentes, como la regla fiscal, permite una mejor regulación del crecimiento del gasto.

---

[3] Entre los que se encuentran: 1) ley N.º 9524, Incorporación de los órganos desconcentrados al Presupuesto Nacional a partir de 2021 (efecto permanente), 2) Ley N.º 9925, Adición Transitorio III y IV a la Ley 9371 (efecto transitorio), y 3) Ley N.º 9635 al migrar hacia un año calendario en el pago del Impuesto sobre la Renta para el año 2021 (efecto transitorio) 4) Ley N.º 9830 Moratoria fiscal por parte de los contribuyentes acogidos a este mecanismo, principalmente en el IVA e ISR (efecto transitorio).

[4] El porcentaje de crecimiento de los ingresos del sector municipal de 2021, es inferior al promedio observado en el periodo 2016-2019 que fue de 9,8%.

[5] De estos ingresos, la Tesorería Nacional registra un efecto "caja" (página 12 de su informe), por ¢12,5 miles de millones solamente, por cuanto algunos de esos superávits se tomaron de saldos de Caja Única.

[6] En general, la totalidad de modificaciones tramitadas fue de 10 modificaciones de aprobación de la Asamblea Legislativa y 16 vía decreto ejecutivo.

El efecto combinado de las reformas en ingresos y las medidas de control de gasto se observa en la mejora de algunos de los principales indicadores financieros. Entre estos destaca el resultado financiero del Gobierno de la República, que al considerar sus cifras consolidadas a nivel de Gobierno General, señala un déficit del 0,03% del PIB (¢11.854 millones), reduciéndose en casi un 100% con respecto al observado en 2020. Adicionalmente, se registra una mejor perspectiva en relación con los indicadores de riesgos fiscales, ya que el déficit primario del Gobierno de la República es menor, el margen del interés es favorable y subió la carga tributaria. No obstante, no es de esperar que estos resultados se mantengan en el largo plazo, puesto que se derivan de elementos transitorios y devengos no registrados (caso facturas CCSS), entre otros.

En relación con la deuda del Gobierno, para 2021 se presenta el menor crecimiento en la relación deuda/PIB que se ha observado en los últimos ocho años. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la deuda superó la del PIB, por lo que el porcentaje deuda/PIB continúa alejándose de su límite natural. Además, se observan mejoras en algunos de los indicadores de la deuda del Gobierno, como lo es el de la deuda respecto a los ingresos. A pesar de los resultados más favorables, aún se requieren medidas que favorezcan la sostenibilidad, como lo son: disminuir el peso del servicio de la deuda en el presupuesto y en la economía, gestionar la estructura del portafolio hacia los niveles definidos como óptimos, administrar prefondeos que reduzcan el riesgo de eventuales problemas de liquidez, así como buscar converger hacia el límite natural de deuda.

Otra situación coyuntural que pudo favorecer la gestión del endeudamiento fue el ingreso de recursos externos, en particular los créditos de apoyo presupuestario que fueron desembolsados en el segundo semestre de 2021. Estos recursos coadyuvaron a mejorar la posición de liquidez del Gobierno en comparación con 2020, y a la vez propician que la gestión de los pasivos en el mercado interno enfrente menos presión en cuanto a tasas de interés, lo que podría reducir el costo del endeudamiento; no obstante, aumentan el riesgo cambiario del portafolio.

Los resultados favorables de 2021 propiciaron que a final del año la calificadora de riesgo *Moody's Investor Service* ajustara hacia estable la perspectiva de la deuda de Costa Rica, a lo que se unen en marzo 2022 *Standard & Poor's* y *Fitch Ratings*. El cambio en la perspectiva que realizan estas calificadoras envía un mensaje favorable a los inversionistas de que no se visualiza próximamente un cambio a la baja en la calificación. Sin embargo, no debe perderse de vista que la deuda del país aún se mantiene en grado altamente especulativo, por lo que deben concretarse los ajustes que permitan la consolidación fiscal y lleven el comportamiento del endeudamiento hacia niveles sostenibles.

Así las cosas, las medidas coyunturales en materia de ingresos y de gastos, generaron resultados financieros más favorables y una mejora en los indicadores de riesgos fiscales, pero no es de esperar que el efecto se mantenga a igual ritmo en el largo plazo. Por su parte, a pesar del menor crecimiento en la relación deuda/PIB y la mejora en la posición en cuanto a liquidez, se deben realizar las gestiones necesarias para el retorno al límite natural de la deuda.

Para seguir en el proceso de retorno a la senda de sostenibilidad, será necesario crear los mecanismos adecuados que permitan resolver los problemas estructurales existentes. Actualmente, una de las principales herramientas que permite la provisión de bienes y servicios de forma sostenible a la ciudadanía es la Regla Fiscal, la cual representa un mecanismo de ajuste gradual del gasto para los presupuestos de los entes y órganos del Sector Público No Financiero (SPNF)[7]. A pesar de su importancia, en 2021 se evidencia un incumplimiento para el caso del Gobierno de la República, con un crecimiento del gasto corriente de 6,34% (superior al 4,13% permitido para dicho año), así como para otras 21 (20%) instituciones del sector descentralizado, siendo que 58 (56%) sí cumplieron con el límite establecido[8]. Lo que representa una debilidad en la gestión pública, debido a que disminuye el efecto esperado y dificulta el cumplimiento de los objetivos de la norma.

Otro aspecto que tiene potencial de mejora, consiste en los resultados de la gestión, ya que a pesar de que en el periodo 2021 se registró el nivel más alto de cumplimiento[9] de metas del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, aún se evidencian cumplimientos bajos, en los sectores Infraestructura y Transporte, Ciencia, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza Digital, y Educación y Cultura. Al respecto, también debe considerarse que existen limitaciones en la información para determinar la articulación entre las metas y los recursos, en conjunto con la escasa medición de la calidad, eficiencia y economía de los programas, lo que impide el cumplimiento del principio de gestión financiera. Además, persisten retos para el cumplimiento del principio de programación financiera que impiden avanzar hacia una gestión pública orientada a resultados.

En línea con lo anterior, otro reto presente en la gestión financiera y presupuestaria del Gobierno de la República se relaciona con el incumplimiento reiterado de algunos principios presupuestarios como lo son: 1) los principios de universalidad e integridad, de especialidad cuantitativa y cualitativa, y Publicidad, debido a la no inclusión de rubros en la liquidación presupuestaria de 2021, los cuales representan cerca del 0,7% del PIB, 2) el principio de anualidad, ya que se llevaron a cabo cambios de destino a recursos asignados en presupuestos que actualmente están cerrados y 3) el principio de equilibrio presupuestario, esto por la brecha negativa que se mantiene entre ingresos y gastos corrientes, equivalente al 3,6% del PIB. Esta situación atenta contra la credibilidad de las cifras presupuestarias, aparte de que erosiona la estabilidad macroeconómica y fiscal.

Por su parte, en 2021, persisten debilidades en cuanto a la ejecución de créditos externos,

---

[7] El cumplimiento de la regla fiscal es uno de los supuestos bajo los cuales el Ministerio de Hacienda, en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2026,* proyecta que en 2025 se pueda alcanzar el equilibrio entre ingresos corrientes y gastos corrientes, factor clave para el retorno a la sostenibilidad fiscal.

[8] Cabe señalar que en 25 casos (24%) no fue posible verificar el cumplimiento, porque no se dispuso de la totalidad de la información.

[9] No obstante, es importante considerar que en el PNDIP 2019-2022 se tramitó la mayor cantidad de modificaciones en los últimos tres periodos de gobierno, principalmente por la pandemia.

lo cual puede incidir sobre el monto pagado por concepto de comisiones de compromiso, cuyo monto en 2021 alcanzó los US$ 6,9 millones, mientras que en 2020 fue de US$ 5,6 millones. Cabe señalar que el monto de financiamiento externo autorizado para inversión pública vigente a 2021 fue un 9,7% menor al del 2020, siendo la mayor disminución porcentual observada en los últimos nueve años.

Ante lo anteriormente descrito, se han tomado medidas que llevan al país a una etapa de transición para la consolidación de reformas estructurales con reglas comunes para todos los actores, como la Ley General de Contratación Pública (Ley N.º 9986), que rige a partir de diciembre de 2022, y la Ley Marco de Empleo Público (Ley N.º 10159), que entrará a regir en marzo de 2023. En el primer caso, el cambio de modelo de contratación coadyuva a consolidar políticas públicas para el desarrollo social, nacional y local. El segundo caso también implica un cambio de modelo, teniendo como centro la gestión y desarrollo del recurso humano requerido para brindar los servicios públicos a la ciudadanía.

En definitiva, 2021 es un año de transición en relación con el retorno a la sostenibilidad de las finanzas públicas, en el que a pesar de tener resultados mejores por situaciones coyunturales, se identifican áreas de mejora pendientes de acometer en la gestión del presupuesto público, relacionadas con el cumplimiento cabal de los mecanismos existentes, resultados de la gestión, cumplimiento de principios y ejecución de créditos externos. No obstante, se han concretado reformas importantes para uniformar reglas de gestión general en el sector público, cuya implementación -junto con la de otros ajustes estructurales que aún se mantienen como retos pendientes- contribuirá a mejorar la provisión de servicios a la ciudadanía.

En conclusión, el crecimiento de la economía del año 2021 y las medidas permanentes y coyunturales en materia de ingresos y de gastos, se tradujeron en mejoras en la recaudación de ingresos tributarios en el caso del Gobierno de la República, y en un resultado financiero más favorable así como de los indicadores de riesgos fiscales. Sin embargo, riesgos relativos a devengos no registrados en el caso del Presupuesto de la República o mayor exposición al riesgo cambiario en la deuda, requieren de la consolidación importantes reformas aprobadas (Ley de contratación y empleo público), así como de otras relativas a la modernización de la gestión financiera pública. Todo lo anterior con miras a dar sostenibilidad a la atención de las necesidades ciudadanas y enfocado en tener a la ciudadanía como centro para brindar un servicio público con las características de acceso, calidad y eficiencia requeridas.