

Presupuesto aprobado para el Gobierno de la República para el año 2022

16 de diciembre de 2021

5 minutos de lectura

El proceso de aprobación de la Ley de presupuesto de 2022, incrementó en 0,03% del PIB el déficit fiscal y primario

El presupuesto del Gobierno de la República para 2022, asciende a $\text{¢}11.517.502$ millones, monto que equivale al 27,9% del PIB estimado para ese año. Este fue aprobado mediante la Ley N.º 10103 del 30 de noviembre, y es superior en $\text{¢}11.399$ millones (0,1%) a la cifra originalmente propuesta por el Poder Ejecutivo.

Al comparar el proyecto con la ley de presupuesto aprobada para 2022, se evidencia que al título presupuestario al cual se le incrementa en mayor cuantía el presupuesto es al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) por un total neto de $\text{¢}14.860$ millones, gasto que se refleja mayoritariamente a una transferencia de capital al Banco Hipotecario de Vivienda (BANHVI), financiado con recursos provenientes de una rebaja a 18 títulos presupuestarios¹.

Seguidamente, el presupuesto aprobado para el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es $\text{¢}5.774$ millones mayor que el monto propuesto por el Poder Ejecutivo. Esto en razón de que se incorporan recursos para el programa de Atención Vial, en específico, para proyectos relacionados con la red vial cantonal. Este movimiento, en su mayoría es efecto de la aprobación de dos mociones, una en la cual se aumenta en $\text{¢}8.000$ millones el límite de colocación de títulos valores de deuda interna para el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) y otra en la cual se trasladan $\text{¢}29.245$ millones del Conavi al programa de atención de infraestructura vial.

También se aumenta la colocación de títulos valores de deuda interna por $\text{¢}2.900$ millones para destinarlos al Poder Judicial, en especial para la partida de remuneraciones. Adicionalmente, el presupuesto del Ministerio de Cultura y Juventud aumenta en $\text{¢}590$ millones; para la construcción de la I Parte de la Fase I de la construcción y Equipamiento del Parque para el Desarrollo Humano" en el distrito de Alajuelita.

¹ Se rebajan: $\text{¢}647$ millones Asamblea Legislativa, $\text{¢}34$ millones Contraloría General de la República, $\text{¢}22$ millones Defensoría de los Habitantes, $\text{¢}124$ millones Presidencia de la República, $\text{¢}32$ millones Ministerio de la Presidencia, $\text{¢}74$ millones Ministerio de Gobernación y Policía, $\text{¢}83$ millones Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, $\text{¢}6.689$ millones Ministerio de Hacienda, $\text{¢}928$ millones Ministerio de Agricultura y Ganadería, $\text{¢}79$ millones Ministerio de Economía, Industria y Comercio, $\text{¢}2.226$ millones Ministerio de Obras Públicas y Transportes, $\text{¢}362$ millones Ministerio de Educación Pública, $\text{¢}636$ millones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, $\text{¢}2.513$ millones Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, $\text{¢}24$ millones Ministerio de Comercio Exterior, $\text{¢}27$ millones Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, $\text{¢}21$ millones Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, $\text{¢}403$ millones Ministerio del Ambiente y Energía y $\text{¢}1.074$ millones Tribunal Supremo de Elecciones.

Por su parte, las principales rebajas en el proceso de aprobación efectuado por la Asamblea Legislativa se registraron en el Ministerio de Hacienda (MH), en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). En el caso del MH, en su mayoría la rebaja se destina al Banhvi. Adicionalmente, se efectúa un rebajo neto de ¢91 millones de colocación de títulos valores de deuda interna, asociado al traslado de 7 plazas en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, desde el Programa de Servicio Exterior al Programa de Actividades Centrales.

Por partida, el principal aumento al comparar el proyecto y la ley aprobada se evidencia en las transferencias de capital por ¢42.691 millones (17,9%), de ese total el 68,5% se asigna a algunas municipalidades y 30,4% al Banhvi. Seguidamente, el contenido presupuestario asignado en la Ley N.º 10103 a la partida de bienes duraderos es ¢8.616 millones (6,8%) mayor en comparación con el proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda, lo que se justifica principalmente por el incremento de ¢8.000 millones en el MOPT para el Conavi con fin de construir vías de comunicación terrestre.

Cuadro N.º 1
Gobierno de la República: Presupuesto Devengado, Proyecto de Ley y Ley de Presupuesto
según partida, 2020-2022
-millones de colones y porcentajes-

	Presupuesto Devengado 2020	Ley de presupuesto 2021	Proyecto de Ley de Presupuesto 2022	2022			
				Ley de presupuesto	% Part.	Var. Nominal vs Proyecto de Ley 2022	Var. %vs Proyecto de Ley 2022
TOTAL	9.415.498	11.287.084	11.506.103	11.517.502	100,0%	11.399	0,1%
Transferencias corrientes	2.833.225	2.779.369	2.832.985	2.837.545	24,6%	4.560	0,2%
Amortización	1.733.251	2.718.063	2.780.897	2.780.897	24,1%	0	0,0%
Remuneraciones	2.492.372	2.778.543	2.770.705	2.768.436	24,0%	-2.270	-0,1%
Intereses y comisiones	1.688.955	2.150.928	2.240.855	2.240.855	19,5%	0	0,0%
Servicios	196.935	376.175	420.373	382.054	3,3%	-38.319	-9,1%
Transferencias de capital	370.201	281.938	238.200	280.890	2,4%	42.691	17,9%
Bienes duraderos	51.411	116.041	126.194	134.811	1,2%	8.616	6,8%
Materiales y suministros	48.096	81.141	88.235	86.106	0,7%	-2.129	-2,4%
Activos financieros	862	4.506	5.357	4.682	0,0%	-675	-12,6%
Cuentas especiales	191	381	2.302	1.228	0,0%	-1.074	-46,7%

Nota: Para el año 2020 corresponde al presupuesto devengado del Gobierno Central.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Ministerio de Hacienda.

Por su parte, los principales rebajos nominales se registran en la partida de servicios y remuneraciones, las cuales disminuyen en ¢38.319 millones (9,1%) y ¢2.270 millones (0,1%), respectivamente. En la partida de servicios la disminución obedece en su mayoría a un menor monto presupuestado para mantenimiento de vías de comunicación en CONAVI². En cuanto a las remuneraciones, el decrecimiento en parte corresponde a una rebaja de ¢4.903 millones en el programa de Implementación de la Política Educativa en el Ministerio de Educación Pública.

En resumen, el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para 2022 presenta un incremento de ¢11.399 millones en comparación con el monto originalmente propuesto por el Poder Ejecutivo, que en su mayoría obedece al incremento en las transferencias de capital destinadas al Banhvi.

² Se evidencia una rebaja de ¢29.245 millones (37,3%) al comparar el proyecto con la ley de presupuesto aprobada.

En el proceso de aprobación del proyecto de Ley de presupuesto se incrementa en ¢10.809 millones netos la autorización de colocación de títulos valores.

Aumento que en términos porcentuales equivale al 0,2% y se deriva de las modificaciones introducidas que incrementan el límite de colocación de títulos valores para asignar más contenido presupuestario en el MOPT y al Poder Judicial. En cuanto al uso, ¢8.853 millones se asignan a gasto de capital, ¢2.715 millones a gasto corriente, y una rebaja de ¢760 millones de transacciones financieras. Dada la utilización de los recursos, dicho aumento profundiza los desequilibrios ya existentes dentro del presupuesto.

De manera agregada, los cambios aprobados, aumentan en ¢10.809 millones (0,03% del PIB estimado para 2022), el déficit financiero y el déficit primario, justificado en su mayoría por el incremento en el gasto financiado con recursos de colocación de títulos valores, anteriormente descrito. Por su parte, se evidencia una mejora de ¢8.049 millones en déficit de cuenta corriente (0,02% del PIB estimado para 2022), ya que en el proceso de aprobación se reduce el gasto corriente y aumentan los ingresos corrientes en ¢590 millones.

Otro resultado que se deriva del proceso de aprobación, es con respecto a la clasificación económica, puesto que mediante este proceso el gasto corriente disminuyó en ¢7.459 millones (0,1%), lo se explica en mayor medida, por una reducción en el monto asignado a gastos de consumo (¢12.019 millones) ocasionado, en parte, por una menor asignación a Adquisición de bienes y servicios³. De manera contraria, el gasto de capital aprobado muestra un crecimiento⁴ de ¢20.608 millones, si se compara con el proyecto de ley.

Las variaciones anteriormente descritas producen que el gasto total aprobado, entendido como gasto corriente más gasto de capital, crezca 1,95% con respecto a la Ley del Presupuesto de la República para 2021, porcentaje ligeramente inferior al límite de crecimiento del 1,96% establecido para dar cumplimiento a la Regla Fiscal. De manera desagregada, el gasto corriente aumenta en 2,14% (¢171.658 millones), mientras que el gasto de capital presenta un decrecimiento de 0,95% (¢5.003 millones), en ambos casos con respecto a la Ley de Presupuesto 2021, con lo que el gasto corriente incumple a nivel de presupuesto inicial con el límite de crecimiento establecido.

En línea con lo anterior, las transferencias totales (corrientes y de capital) a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, así como a las Juntas Administrativas y de Educación de instituciones educativas, presentan un crecimiento a nivel agregado superior al límite de la regla, al aumentar un 15,6% y un 2,97%, respectivamente⁵.

Al respecto mediante el oficio N.º DFOE-FIP-0384-(21101)-2021 del 24 de noviembre de 2021, el Órgano Contralor señaló que en ejercicio de sus competencias considerará en el proceso de aprobación presupuestaria y en la verificación del cumplimiento de la regla fiscal, los límites comunicados por el Ministerio de Hacienda mediante el oficio N.º DM-0238-2021 fechado 23 de marzo del 2021, en el cual se indica que el límite de 1,96% se aplica tanto para el gasto total (suma del gasto corriente y el gasto de capital), como para el gasto corriente considerado en sí mismo.

³ La disminución en este rubro, con respecto al proyecto de ley, es de ¢9.749 millones (2,3%).

⁴ Al respecto, se evidencia un crecimiento de ¢42.741 millones en las Transferencias de Capital al sector público.

⁵ En cuanto a transferencias corrientes, tanto las dirigidas a Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, como las incluidas a favor de Juntas Administrativas y de Educación de instituciones educativas, exceden el límite, por cuanto crecen en un 66,7% y en un 8,49% respecto a la ley de presupuesto de 2021.



Por su parte, en el artículo 7 mediante la aprobación de mociones se incorporaron 12 normas de ejecución y, a la vez, se añadieron algunas modificaciones a las ya existentes. Dichas normas tienen como fin generar posibles ahorros y un mayor control sobre la ejecución presupuestaria. Además, mediante el mismo proceso de mociones, se incorporó el artículo 8 que se refiere a la autorización para el uso de recursos correspondientes a leyes de presupuestos de años anteriores, en el cual se agregan autorizaciones de traslado de recursos para las Municipalidades de Pérez Zeledón y de Naranjo. Al respecto, la CGR se ha referido a la contraposición de esta práctica con el principio de anualidad.

Como se desprende de lo anterior, las modificaciones efectuadas en el proceso de aprobación de la Ley de presupuesto de 2022, profundizan el déficit fiscal y primario, al aumentar la colocación de títulos valores para incorporar nuevos egresos que en su mayoría corresponden a gasto de capital. Por otro lado, en su totalidad los ajustes efectuados disminuyen el gasto corriente en ¢7.459 millones contribuyendo a la reducción del déficit de cuenta corriente; no obstante, no alcanzan para que el aumento de este gasto sea menor al límite de crecimiento establecido por la regla fiscal y comunicado mediante oficio N.º DM-0238-2021. Además de lo anterior, la verificación del cumplimiento de esta herramienta debe efectuarse en la etapa de ejecución, tal y como lo indica el reglamento al Título IV de la Ley N.º 9635⁶, por lo cual será responsabilidad del Poder Ejecutivo custodiar el crecimiento del gasto devengado a fin de dar cumplimiento a la regla fiscal en dicha etapa. Por otra parte, se aumentó la cantidad de normas de ejecución para el ejercicio económico 2022 y se modificaron algunas de las ya previamente propuestas, con el fin de tener mayor control presupuestario durante el ejercicio económico 2022.

La ley de presupuesto 2022 presenta un aumento de ¢230.418 millones (2,0%) en comparación con el presupuesto inicial 2021. Dicho incremento se explica principalmente por una mayor asignación en Amortización, Intereses y Comisiones, y Transferencias corrientes. Este crecimiento se sitúa por debajo del promedio comprendido entre 2017-2021, el cual es de ¢657.393 millones (7,4%).

El mayor crecimiento nominal lo registra la partida de Intereses y Comisiones, ¢89.927 millones (4,2%)⁷ más con respecto al presupuesto inicial 2021. Esto responde en mayor medida, a que los Intereses sobre títulos valores internos de largo plazo aumentan ¢83.939 millones con respecto a lo presupuestado inicialmente en 2021.

A esta partida le sigue Amortización, en la cual se asignan ¢62.834 millones (2,3%) más que en el presupuesto inicial 2021. Dichos aumentos corresponden a una mayor asignación de recursos para Amortización de títulos valores internos de largo plazo y Amortización de préstamos del sector externo⁸. Sin embargo, el resto de rubros de esta partida presentan decrecimientos respecto a la ley inicial 2021, la reducción de mayor importancia relativa se da en Amortización de títulos valores internos de corto plazo por ¢169.782 millones.

Asimismo, las Transferencias Corrientes aumentan en ¢58.176 millones (2,1%)⁹ con respecto a la ley inicial 2021. En relación con esto se identifica un crecimiento de ¢60.975 millones en la asignación a las Transferencias corrientes al sector público, específicamente en las

⁶ Decreto N.º 41641 de 09 de abril de 2019 y sus reformas.

⁷ Este crecimiento nominal y porcentual es el menor registrado en el período 2017-2021.

⁸ Aumentan ¢219.381 millones y ¢14.769 millones, respectivamente.

⁹ Dicho crecimiento es menor al promedio de 2017-2021, que es de ¢76.900 millones (3,2%).



Transferencias corrientes a Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNES) y las Transferencias corrientes al Gobierno Central¹⁰. En lo referente a los destinatarios, el Fondo para la Educación Superior (FEES) es el que presenta el mayor incremento con respecto a la ley inicial 2021, $\$274.031$ millones más.

De manera contraria, las partidas de Remuneraciones y Transferencias de capital son las únicas que presentan decrecimientos al comparar con el presupuesto inicial 2021. La asignación presupuestaria por concepto de remuneraciones¹¹ para 2022 disminuye en $\$10.108$ millones, si se compara con el presupuesto inicial 2021. Esto se relaciona, en mayor medida, a una disminución en remuneraciones básicas e incentivos salariales, tal y como se mencionó en el #MonitoreoCGR-IT2020 *“Comportamiento y evolución de las remuneraciones en el proyecto de ley de presupuesto 2022”*¹².

En la misma línea, a las transferencias de capital se le asignan menos recursos ($\$1.048$ millones) para el ejercicio económico 2022, con respecto al presupuesto inicial 2021. Lo anterior se explica, principalmente, por un decrecimiento en las subpartidas de Transferencias de capital a entidades privadas sin fines de lucro y en Transferencias de capital al sector público. Relacionado con esto, se encuentra que el destinatario que presenta mayor decrecimiento con respecto al inicial 2021 son las Juntas de Educación y Administrativas, a las cuales se les asignan $\$9.284$ millones menos (42,3%).

Así las cosas, para 2022 el presupuesto aprobado crece en 2,0%, porcentaje que se encuentra por debajo del promedio histórico aprobado inicialmente entre 2017-2021 (7,4%). Con respecto a esto, se registra un decrecimiento solo en dos partidas, Remuneraciones y Transferencias de capital. Por su parte, el resto de partidas aumenta y figura, con mayor importancia relativa, el crecimiento nominal de Intereses y Comisiones.

En conclusión, las modificaciones efectuadas durante el proceso de aprobación del presupuesto del Gobierno de la República, incrementan su cuantía en $\$11.399$ millones, recursos que en su mayoría provienen de un aumento de $\$10.809$ millones en la autorización de colocación de títulos valores, utilizados en gran parte para gasto de capital, razón por la cual profundizan el déficit fiscal y primario. En cuanto al déficit de cuenta corriente, se registra una mejora en este indicador por la disminución del gasto corriente; sin embargo, dicho egreso a nivel de formulación continúa siendo superior al límite de crecimiento de 1,96% establecido por regla fiscal. El crecimiento observado en el presupuesto aprobado por ley para el ejercicio económico 2022 con respecto a 2021 se encuentra por debajo del crecimiento promedio comprendido entre los años 2017-2021.

¹⁰ Al respecto, se indica que en 2021 los recursos destinados a la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN CINAI) se registraron erróneamente como transferencias corrientes a otras entidades privadas sin fines de lucro, mientras que para 2022 el error se subsana al registrarlas como transferencias corrientes a Gobierno Central.

¹¹ Este comportamiento es contrario a lo registrado en los presupuestos iniciales 2017-2021, donde el promedio del crecimiento nominal fue de $\$65.272$ millones, y el del porcentual, de 2,6%.

¹² Publicado el 22 de setiembre de 2021.

<https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2022/it2022/it-egresos/monitoreo-it07?authuser=0#h.xxbpdnudqhc2>