



Ejecución de las transferencias del Presupuesto Nacional¹ al mes de mayo 2021

10 de agosto de 2021

5 minutos de lectura

Al considerar el Gobierno de la República en su conjunto, se observa una disminución en las transferencias ejecutadas al mes de mayo en comparación con el año anterior

Al mes de mayo de 2021, la autorización de gasto para transferencias del Presupuesto Nacional se ha incrementado en ₡78.679 millones con respecto al presupuesto inicial, mediante presupuestos extraordinarios. Lo anterior, además de ₡63.885 millones correspondientes a la revalidación automática de saldos de créditos externos y ₡272 millones por modificaciones presupuestarias. Esto hace que el presupuesto aprobado por concepto de transferencias aumente en ₡142.837 millones (4,7%) desde el mes de enero, y ascienda a un total de ₡3.204.144 millones al cierre de mayo.

En adición a lo anterior, el proyecto de ley del V presupuesto extraordinario y VI modificación legislativa (Expediente N.º 22.603) pretende incorporar ₡45.975 millones más por este concepto, -de aprobarse al final de 2021 y de mantenerse el comportamiento actual- el crecimiento nominal del presupuesto para transferencias podría ser mayor que el promedio del crecimiento anual observado en el período 2017-2020 (₡153.955 millones).

El principal crecimiento nominal corresponde a transferencias a la **Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)**, con un aumento de ₡54.731 millones en el monto asignado, y que se explica principalmente por los ₡31.186 millones revalidados del Crédito Instrumento de Financiamiento Rápido del FMI con el fin de amortizar la deuda del Estado con la CCSS, junto con ₡23.548 millones aprobados mediante Ley N.º 9970 (III Presupuesto Extraordinario y III Modificación de aprobación Legislativa), en su mayoría para dotar de financiamiento al Régimen No Contributivo de la CCSS.

Seguidamente, las transferencias presupuestadas a favor de la **Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)** aumentan ₡40.500 millones

¹ En el presente monitoreo, la frase 'Presupuesto Nacional' refiere al presupuesto que se aprueba mediante ley por la Asamblea Legislativa; para el período 2007-2020 este presupuesto abarca las entidades comprendidas bajo la categoría de 'Gobierno Central' del clasificador institucional; para el año 2021 -y en virtud de la Ley N.º 9524- el Presupuesto Nacional abarca todo el conglomerado denominado 'Gobierno de la República', esto es, el Gobierno Central y sus Órganos Desconcentrados.



(1.289,2%), correspondientes a recursos incorporados mediante Ley N.º 9942 (I Presupuesto Extraordinario) para la compra de vacunas contra la Covid-19.

Adicionalmente, mediante el decreto de revalidación de saldos de créditos externos se incorporan recursos para transferir al **Fideicomiso MOPT-Banca Comercial** para el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT), financiados con los créditos BID 3071/OC-CR y BID 3072/CH-CR, los cuales generan un incremento en el presupuesto de transferencias por la suma de ₡30.724 millones. Otro incremento relevante corresponde a la transferencia para el **Patronato Nacional de la Infancia (PANI)**, dado el aumento de ₡9.948 millones, incorporados mediante la Ley N.º 9970², para garantizar la operación y mantenimiento de los albergues a cargo de ese Patronato.

Del crecimiento total en la asignación presupuestaria, un 77,2% (₡110.330 millones) se destina a transferencias corrientes. Adicionalmente, al realizar un análisis por función, se observa que la mayoría de esta erogación se asocia a gasto social; específicamente, relacionado con el sector salud (50,3%), dado el mayor monto asignado a la CCSS.

En síntesis, al mes de mayo de 2021, se registra un incremento en el presupuesto de transferencias que, junto con el efecto que implicaría de aprobarse, el proyecto de ley de V presupuesto extraordinario y VI modificación legislativa, permite concluir que el crecimiento anual de la partida de transferencias podría ser mayor al promedio observado en el período 2017-2020, donde la mayor parte de los recursos que se incorporan se destinan a la CCSS, los cuales se ven reflejados como gasto corriente y se asocian en su mayoría a la función salud.

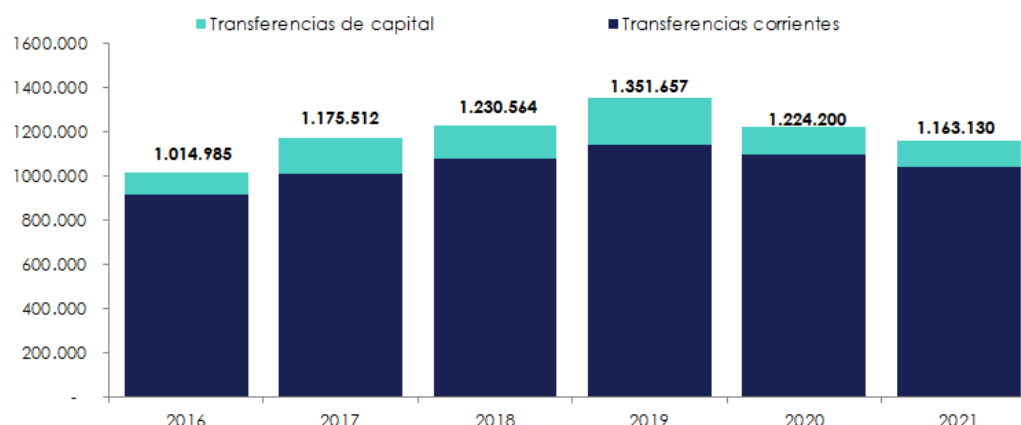
Las transferencias devengadas del Presupuesto Nacional decrecen en ₡61.070 millones (5,0%) en mayo de 2021, en relación con el mismo período de 2020. Dicha reducción es menor que la experimentada en 2020 de 9,4%³ y contraria al resultado promedio registrado en el período 2012-2019 de 9,1%. Lo anterior, produce que el monto devengado alcance un total de ₡1.163.130 millones (3,1% del PIB) con una ejecución del 36,3%. En cuanto a la composición, un 89,4% (₡1.040.077 millones) del monto ejecutado corresponde a transferencias corrientes y el restante 10,6% (₡123.054 millones) a transferencias de capital.

Gráfico N.º 1

Presupuesto Nacional: Evolución de las transferencias devengadas a mayo, 2016-2021
-Millones de colones-

² III Presupuesto Extraordinario y III Modificación de aprobación Legislativa.

³ El decrecimiento en el gasto devengado al mes de mayo 2020 en comparación con el mismo período en 2019, se explica en su mayoría por la reducción de ₡60.764 millones en el monto destinado a la CCSS y de ₡18.346 millones al CONAVI.



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

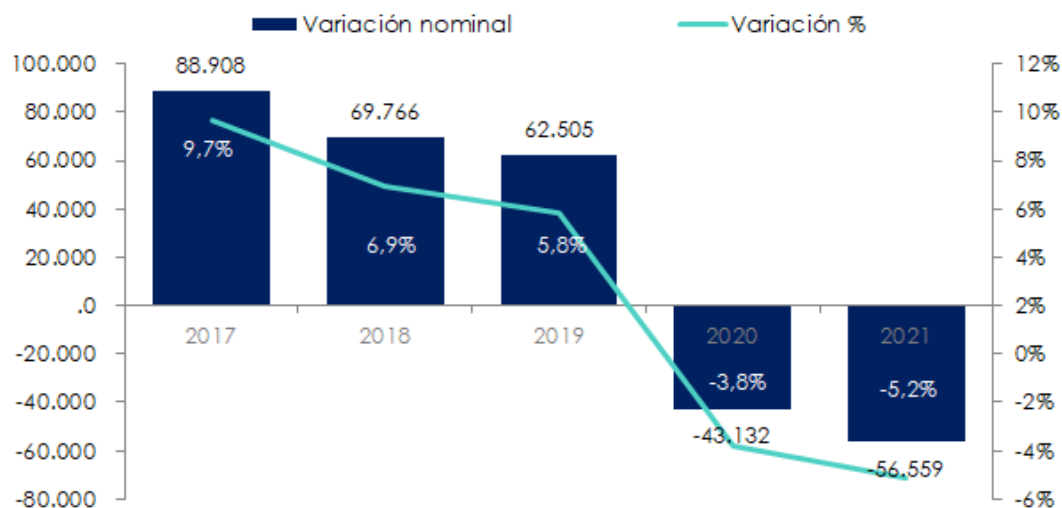
El comportamiento decreciente del gasto en transferencias en los primeros 5 meses de 2021 se explica, en su mayoría, por la entrada en vigencia de la Ley N.º 9524, por la cual a partir de 2021, los Órganos Desconcentrados (OD's) se incorporan al Presupuesto Nacional. Esto ya que en el período 2016-2020, las transferencias a los OD's representaron en promedio el 17,2% del monto devengado al mes de mayo.

Si se realiza un análisis individualizado, las **transferencias corrientes** presentan una variación negativa de ₡56.559 millones (-5,2%) respecto al mes de mayo de 2020, lo cual contrasta con el crecimiento promedio registrado entre 2012-2020, de ₡56.215 millones. En este sentido, la reducción en el gasto devengado a mayo de 2021 se explica principalmente por una disminución en las transferencias corrientes a Órganos Desconcentrados por ₡111.349 millones y en Otras Prestaciones por ₡47.718 millones.

Gráfico N.º 2

Presupuesto Nacional: Variación de las transferencias corrientes devengadas a mayo, 2017-2021

-Millones de colones y porcentajes-



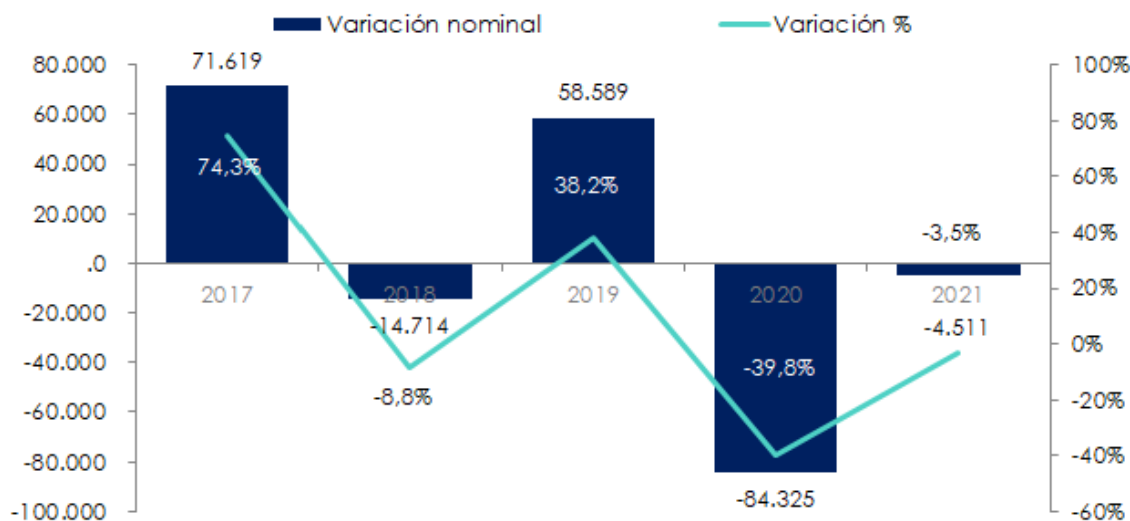
Nota: Para el período 2017-2020 el Presupuesto Nacional incluye las entidades del Gobierno Central; para el año 2021, incluye las entidades del Gobierno de la República (Gobierno Central + Órganos Desconcentrados).

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

En el primer caso, como se mencionó anteriormente, se debe a la entrada en vigencia de la Ley N.º 9524, en razón de que el Gobierno Central deja de transferir recursos a instituciones como Fodesaf o el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) por ejemplo. En cuanto al gasto asociado a otras prestaciones, el egreso devengado presenta una de las mayores reducciones nominales⁴ respecto al mes de mayo de 2020 (¢47.718 millones menos). Lo anterior, debido a que en ese año se devengaron recursos para el bono Proteger, en atención a la población afectada por el impacto de la pandemia por Covid-19.

Gráfico N.º 3
Presupuesto Nacional: Variación de las transferencias de capital devengadas a mayo,
2017-2021
-Millones de colones y porcentajes-

⁴ En el período 2010-2019 el promedio del gasto devengado por este rubro al mes de mayo fue de ¢2.033 millones, pasando hasta los ¢55.922 millones en 2020 para luego descender en 2021 a ¢8.203 millones.



Nota: Para el período 2017-2020 el Presupuesto Nacional incluye las entidades del Gobierno Central; para el año 2021, incluye las entidades del Gobierno de la República (Gobierno Central + Órganos Desconcentrados).

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

Por su parte, las **transferencias de capital** decrecen ¢4.511 millones respecto al mes de mayo de 2020. Este resultado se desprende principalmente de la reducción de ¢38.822 millones en Conavi y de ¢21.183 millones en Fodesaf -debido a la entrada en vigencia de la Ley N.º 9524- y de un incremento de ¢28.249 millones en el gasto transferido al Banco Hipotecario de Vivienda (Banhvi) para el Fondo de Subsidio para la Vivienda (Fosuvi), según el artículo 46 de la Ley N.º 7052⁵. Si se excluye el caso del Conavi y Fodesaf, las transferencias de capital presentan un crecimiento de ¢55.494 millones en mayo de 2021, respecto al mismo mes en 2020.

Retornar a una senda de crecimiento de la inversión, bajo un eficiente esquema de administración, control y evaluación de la utilización de los recursos involucrados, puede ser un mecanismo relevante de reactivación económica. A modo de ejemplo, para el caso de América Latina y el Caribe, en 2020 se registró el nivel más bajo en la relación inversión/PIB de las últimas tres décadas⁶ y en Costa Rica, para ese mismo año el gasto de capital del Gobierno Central alcanzó apenas el 1,2% del PIB, por lo que resulta necesario para el país buscar espacios fiscales para impulsar este tipo de erogaciones, cumpliendo

⁵ No obstante, como se verá más adelante, al considerar el Gobierno de la República en forma consolidada, se observa que este rubro de transferencias a favor del BANHVI disminuye.

⁶ CEPAL, 2021. Informe Especial Covid-19, N.º 11, *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379_es.pdf



con los techos de crecimiento del gasto y bajo las condiciones señaladas, en busca de avances en materia de resultados económicos.

Como se desprende de lo anterior, se observa que el gasto devengado en transferencias del Presupuesto Nacional decrece respecto al mismo período del año anterior, en su mayoría impulsado por el comportamiento de las transferencias corrientes. Estas se ven reducidas por la entrada en vigencia de la Ley N.º 9524, aparte de la significativa reducción en los recursos transferidos del bono Proteger, que se devengaron de manera particular en el año 2020. Por otro lado, el aumento en las transferencias de capital -al excluir los recursos de Conavi y Fodesaf- sugiere un paso en la senda de reactivación económica que requiere el país y que podría implementarse a través de un aumento en la inversión, bajo eficientes modelos de gestión y rendición de cuentas.

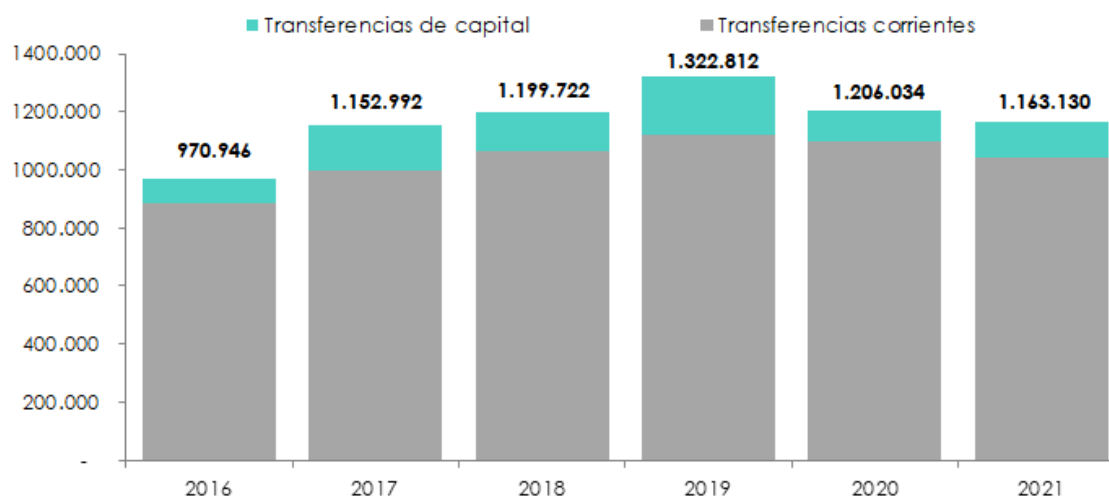
Al comparar con una estimación preliminar del gasto en transferencias del Gobierno de la República consolidado para los años 2020 y anteriores⁷, se observa que las transferencias devengadas al mes de mayo 2021, son las de menor cuantía en los últimos cuatro años. Estas transferencias, al mes de mayo, habían presentado una tendencia creciente en el período 2016-2019; específicamente, se registra en promedio un crecimiento de 6,1% (¢58.877 millones), siendo 2019 el año con mayor monto transferido, por un total de ¢1.322.812 millones.

Posteriormente, a partir de ese año se evidencia un menor monto devengado para 2020 y 2021 al mes de mayo. Lo anterior, de modo que para 2021 las transferencias del Gobierno de la República descenden hasta ¢1.163.130 millones; menor en ¢42.904 millones al gasto ejecutado en 2020.

⁷ Se trata de una estimación del gasto en transferencias al mes de mayo del Gobierno Central y los Órganos Desconcentrados en forma consolidada para los años 2016-2020. Para tales efectos, en el caso de los Órganos Desconcentrados se tomó el gasto registrado en el primer trimestre más dos terceras partes del gasto registrado en el segundo trimestre de cada año en dicho período. Además, para efectos de consolidación, se excluyeron las transferencias intra y entre esos dos grupos institucionales (partidas 6.01.01, 6.01.02, 7.01.01 y 7.01.02) con algunas excepciones.



Gráfico N.º 4
Gobierno de la República consolidado: Transferencias devengadas a mayo, 2016-2021
-Millones de colones-

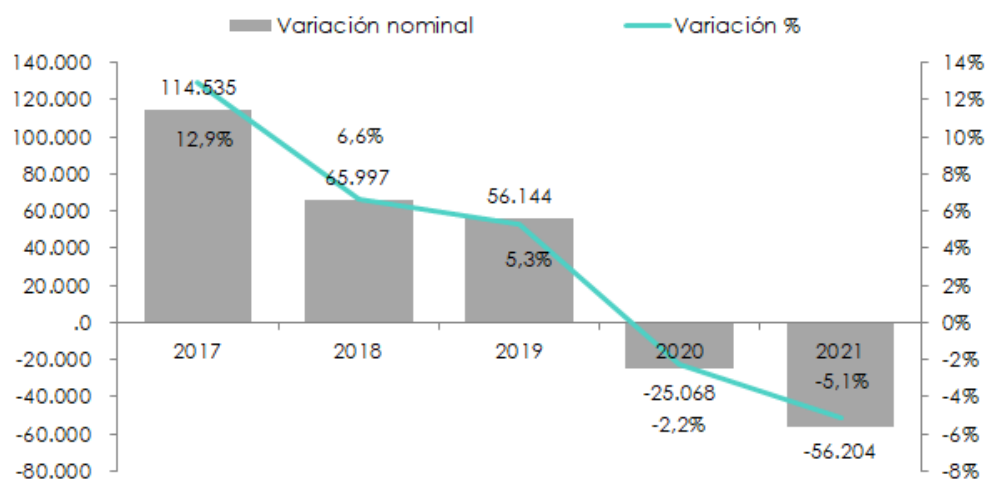


Nota: El Gobierno de la República comprende al Gobierno Central y sus Órganos Desconcentrados; para el período 2016-2020, estimación preliminar; para el período 2021, datos del Presupuesto Nacional.

Fuente: Elaboración CGR a partir de datos del SIGAF y del SIPP.

En cuanto a las transferencias corrientes del Gobierno de la República devengadas al mes de mayo, se observa una marcada desaceleración de su crecimiento a partir del 2018, revelando aumentos cada vez menores, e incluso llegando a decrecer en 2020 (en un 2,2%) y 2021 (en un 5,1%).

Gráfico N.º 5
Gobierno de la República consolidado: Variación de las transferencias corrientes devengadas a mayo, 2017-2021
-Millones de colones y porcentajes-



Nota: Estimación preliminar; el Gobierno de la República comprende al Gobierno Central y sus Órganos Desconcentrados.

Fuente: Elaboración CGR a partir de datos del SIGAF y del SIPP.

Dentro de los factores que explican la disminución⁸ observada en 2020, sobresale una reducción de ¢60.763 millones en las transferencias a la CCSS por parte del Gobierno Central, junto con el menor monto de las becas a estudiantes que pasaron a ser otorgadas por el IMAS (y ya no por FONABE) en virtud del Decreto N.º 41569 de 18 de febrero de 2019 (reducción que se estima en ¢18 mil millones). Para 2021 las transferencias del Gobierno de la República en los primeros cinco meses del año vuelven a registrar un valor menor que para el año previo, debido en esta ocasión, principalmente, a la reducción de ¢48.679 millones en el programa de Empleo y Seguridad Social (explicado por ausencia de subsidios del bono proteger) y de ¢24 mil millones en la contribución estatal al seguro de pensiones de los trabajadores del sector privado y del sector descentralizado.

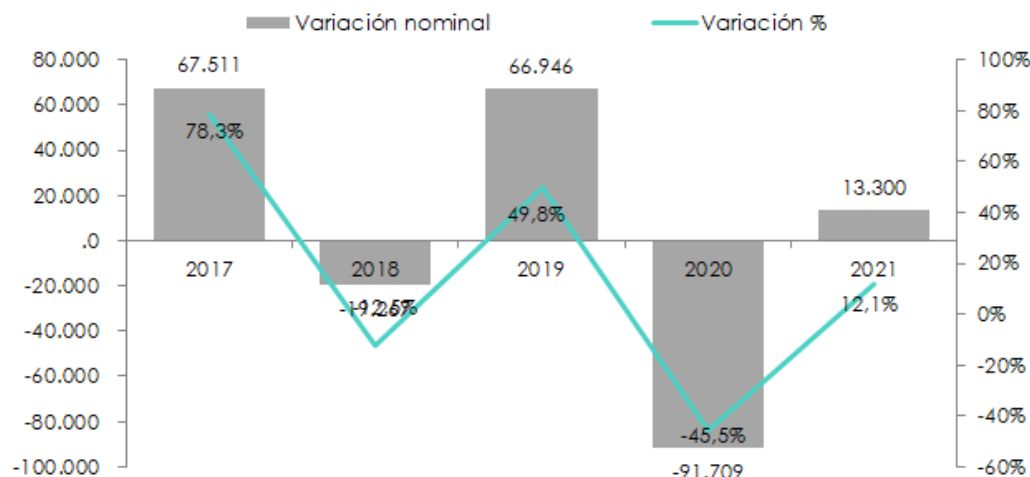
Por otra parte, las transferencias de capital del Gobierno de la República devengadas al mes de mayo, registran un comportamiento variable desde el año 2017, siendo que en 2018 y 2020 decrecieron los montos transferidos por este concepto, en ¢19.267 millones y ¢91.709 millones⁹, respectivamente.

Gráfico N.º 6

⁸ Pero también se dieron efectos al alza, dentro de los cuales los más significativos corresponden a los registrados en la partida de otras prestaciones en el Gobierno Central (¢48.957 millones, principalmente por el bono proteger en el programa de Empleo y Seguridad Social) y en el pago de pensiones (¢12.655 millones).

⁹ La reducción observada en 2020 obedece principalmente a que en ese año no se ejecutó transferencia de capital al Fideicomiso MOPT-Banca Comercial para el Programa de Infraestructura de Transporte (financiado con el crédito BID 3071/OC-CR), mientras que en 2019 había registrado un gasto de ¢73.676 millones. Además, a no haberse realizado transferencia de capital a favor de la CNE, frente a una erogación de ¢10.035 millones por ese concepto en 2019.

**Gobierno de la República consolidado: Variación de las transferencias de capital
devengadas a mayo, 2017-2021**
-Millones de colones y porcentajes-



Nota: Estimación preliminar; el Gobierno de la República comprende al Gobierno Central y sus Órganos Desconcentrados.

Fuente: Elaboración CGR a partir de datos del SIGAF y del SIPP.

En 2021 este comportamiento se revierte, y al mes de mayo las transferencias de capital resultan mayores¹⁰ en ₡13.300 millones (12,1%) respecto al mismo mes del año previo, debido principalmente a que se registran transferencias de capital al Fideicomiso MOPT-Banca Comercial por un total de ₡30.724 millones,

En conclusión, al considerar el Gobierno de la República en su conjunto, se observa una disminución en las transferencias ejecutadas al mes de mayo en comparación con el año anterior. Las transferencias corrientes disminuyen principalmente por el menor pago a la CCSS de cuotas estatales del seguro de pensiones de los trabajadores del sector privado y del sector descentralizado, y por la no presencia, en 2021, del subsidio por bono Proteger que sí se dio en el año 2020. Las transferencias de capital aumentan por el hecho de reactivarse el gasto en favor del fideicomiso asociado al Programa de Infraestructura de Transporte, financiado con recursos de créditos con el BID, al tiempo que se observa un menor gasto en transferencias a favor del BANHVI para el Fondo de Subsidio para la Vivienda.

¹⁰ También se presentan reducciones, como en el caso de las transferencias de FODESAF a favor del BANHVI para el Fondo de Subsidio para la Vivienda, que disminuyen en ₡11.258 millones, y las transferencias a favor de Gobiernos Locales, que disminuyen en ₡3.077 millones.