

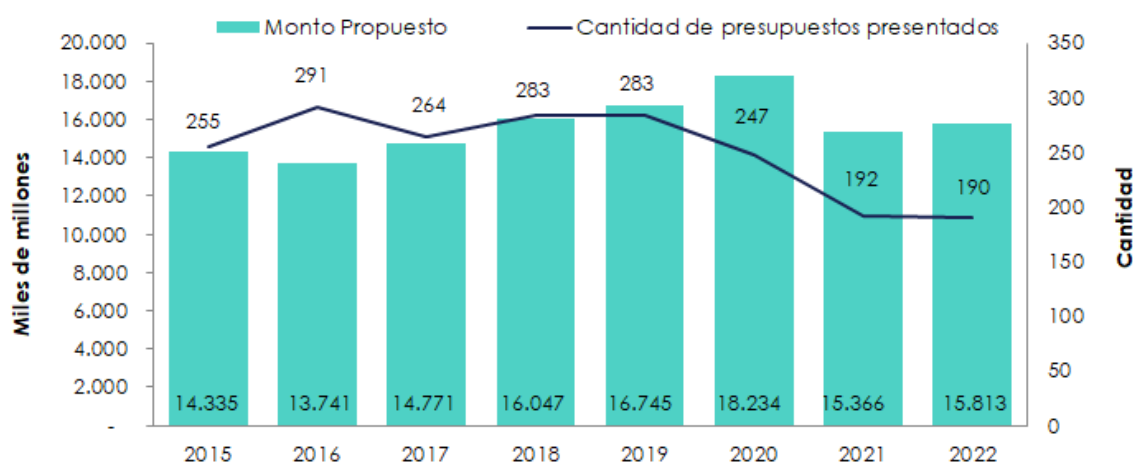
Presupuestos presentados para aprobación de la Contraloría General por las instituciones del sector público descentralizado para el año 2022

15 de noviembre de 2021
5 minutos de lectura

Para 2022 el monto propuesto de presupuestos públicos es superior en 5,5% al monto aprobado para 2021

Los presupuestos presentados para aprobación externa de la Contraloría General de la República (CGR) alcanzan un total de **¢15.813.363 millones**. Este monto representa el 38,2% de PIB estimado para el año 2022, y corresponde al presupuesto de 190 instituciones del sector descentralizado que, según lo estipulado en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N.º 7428), deben someter su presupuesto a aprobación de la CGR.

Gráfico N.º 1
Presupuestos presentados para aprobación de la CGR, 2015-2022
Por año al que corresponde el presupuesto
-Miles de millones de colones y cantidad de presupuestos-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Cabe señalar que en años previos a 2021, la CGR tramitaba en su proceso de aprobación externa más de 240 presupuestos iniciales, los cuales se vieron reducidos por efecto de la aplicación de la Ley para el Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, Ley N.º 9524 en la cual se dispone que a partir del ejercicio económico 2021, todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa; además de la emisión de las «Normas Técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante

transferencia del Sector Público a Sujetos Privados^{1/}», las cuales estipulan que los presupuestos de los sujetos privados se aprueban desde el concedente, esto es, que no será necesario que la institución privada beneficiaria remita para aprobación de la CGR un documento presupuestario en forma independiente, sino que los recursos correspondientes a los presupuestos de beneficios otorgados a sujetos privados mediante transferencia serán incorporados y aprobados en el presupuesto de la institución pública que otorga dichas transferencias. Lo anterior, propicia un mejor control de los recursos y mayor direccionamiento por parte del concedente.

En cuanto a la estructura de los presupuestos presentados, un 63,9% de los recursos propuestos para 2022 corresponden a cuatro instituciones, a saber: CCSS (33,8%), ICE (11,2%), Recope (10,9%) e INS (8,1%). Por grupo institucional, el 42,8% del total de recursos propuesto corresponde a los presupuestos de las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNES), un 29,6% a Empresas Públicas No Financieras (EPNF) y el restante 27,6% se destinan a las Instituciones Públicas Financieras (IPF), Gobiernos Locales, Fideicomisos y Otras entidades de Gobiernos Locales.

Cuadro N.º 1
Presupuestos presentados para aprobación de la CGR según grupo institucional,
2021-2022
-Cantidad y millones de colones-

Grupo Institucional	Presupuesto inicial 2021 ^{1/}		Presupuesto presentado a la CGR para el 2022	
	Total	Monto aprobado	Total	Monto propuesto
TOTAL	192	14.992.339	190	15.813.363
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	33	6.275.289	33	6.762.771
Empresas Públicas No Financieras	19	4.563.943	19	4.681.984
Instituciones Públicas Financieras	33	3.508.442	33	3.609.731
Gobiernos Locales	82	488.301	82	585.564
Fideicomisos	15	154.500	14	171.168
Otras entidades de Gobiernos Locales ^{2/}	10	1.862	9	2.145

Nota: Este cuadro no incluye las instituciones del Gobierno de la República ni aquellas que por normativa existente no vienen a aprobación externa a la Contraloría.

^{1/} Se excluyen las instituciones privadas.

^{2/} Incluye Federaciones de Municipalidades.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Como se desprende del cuadro anterior, para el año 2022, la CGR en el proceso de aprobación externa deberá tramitar 2 presupuestos iniciales menos en comparación con 2021, que pertenecen a los grupos institucionales de Fideicomisos y Otras entidades de Gobiernos Locales. Con respecto al primer grupo, no se tramitará el documento presupuestario del Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, ya que en el año 2021 se determinó que este no requiere aprobación de la CGR. En cuanto a las otras entidades de Gobiernos Locales, se excluyen de dicho proceso los presupuestos de la Federación de Gobiernos Locales Fronterizos con Nicaragua y de la Federación de

¹ Resolución de la Contraloría General de la República N° R-DC-00122-2019 de 02 de diciembre de 2019, publicada en Alcance 283 a La Gaceta 242 de 19 de diciembre de 2019.



Municipalidades de Heredia², y se adiciona el presupuesto de la Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del Pacífico Central (FEMUPAC).

A pesar de la disminución en la cantidad de documentos, el presupuesto presentado para aprobación de la CGR en el año 2022, es superior en 5,5% (¢821.025 millones) al monto aprobado para 2021 y en 2,9% (¢447.622 millones) respecto al monto presentado para ese mismo año. El mayor aumento nominal por grupo institucional, se evidencia en las IDNES, las cuales aumentan en ¢487.482 millones respecto al presupuesto aprobado en 2021, comportamiento que en su mayoría obedece al aumento de ¢501.049 millones en el presupuesto de la CCSS por un aumento de los ingresos esperados por concepto de contribuciones sociales por ¢333.393 millones y de recuperación de préstamos e inversiones por ¢131.875 millones. Además, los presupuestos de los Gobiernos Locales presentan el mayor crecimiento porcentual con un 19,9% respecto al monto aprobado para 2021, en especial por un aumento en los ingresos tributarios esperados de ¢18.158 millones del Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y de ¢9.762 en otros impuestos a los bienes y servicios.

En resumen, para el año 2022 se presentaron 190 documentos presupuestarios para aprobación de la CGR, dos menos que en 2021 y 57 menos que en 2020. No obstante, al comparar los montos se evidencia que la propuesta para 2022, es superior en 5,5% al monto aprobado para 2021 y en 2,9% respecto al monto presentado para aprobación para ese mismo año, lo que puede ser un indicio de una mejora en las expectativas económicas para 2022 en comparación con 2021, siendo las IDNES las que presentan el mayor crecimiento, concentrado en el comportamiento de los ingresos por contribuciones sociales y recuperación de inversiones de la CCSS.

La propuesta de ingresos corrientes para 2022 muestra una ligera recuperación respecto al presupuesto aprobado en 2021. Así las cosas, si se comparan los presupuestos presentados a la Contraloría General para el año 2022 por parte de las 190 instituciones mencionadas, con los presupuestos iniciales del 2021 de esas mismas entidades se evidencia un aumento en los ingresos corrientes de 6,9% (¢820.611 millones). Situación que se asocia a un aumento de la importancia relativa de los ingresos corrientes, que pasan de representar el 78,5% del presupuesto inicial aprobado en 2021 al 80,0% en 2022, mismo porcentaje que se registra en 2020. Cabe señalar, que el presupuesto aprobado en 2021, refleja la incertidumbre provocada por la desaceleración económica dada la emergencia sanitaria, razón por la cual el peso relativo de los ingresos corrientes fue el más bajo presentado desde el año 2015.

En línea con lo anterior, el incremento nominal de los ingresos corrientes propuestos para 2022 en comparación con 2021, se concentra principalmente en los ingresos no tributarios con un crecimiento de ¢403.307 millones³, que en su mayoría se explica por mejores expectativas en la venta de bienes y servicios. Seguidamente, se registra un aumento de ¢356.431 millones en las contribuciones sociales, asociadas principalmente al seguro de salud.

² Debido a que están en proceso de finiquitarse, según se indica en los oficios N.º FHM-081-2021 del 9 de agosto de 2021 y N.º FGLCFN-0037-2020 de 29 de octubre de 2020.

³ Corresponden al segundo crecimiento de mayor importancia en el periodo 2016-2020, ya que en 2018 aumentó ¢728.034 millones. Sin embargo, supera al aumento promedio de dicho periodo de ¢254.133 millones.

Cuadro N.º 2
Ingresos corrientes del presupuesto inicial de las instituciones cuyo presupuesto fue
presentado para aprobación de la CGR en 2022, 2019-2022
-Millones de colones-

	Año				Var. %	Var. nominal
	2019	2020	2021	2022	2022-2021	2022-2021
TOTAL	12.540.772	13.095.816	11.827.917	12.648.528	6,9%	820.611
Caja Costarricense de Seguro Social	3.643.887	4.079.358	3.768.112	4.119.826	9,3%	351.714
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	1.718.548	1.568.380	1.238.513	1.690.741	36,5%	452.228
Instituto Costarricense de Electricidad	1.455.104	1.590.447	1.536.058	1.439.113	-6,3%	-96.945
Instituto Nacional de Seguros	816.591	825.680	724.039	793.566	9,6%	69.527
Banco Nacional de Costa Rica	680.058	685.753	619.971	562.048	-9,3%	-57.922
Banco de Costa Rica	494.109	500.252	457.957	462.781	1,1%	4.824
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	439.178	445.601	356.380	379.260	6,4%	22.880
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	309.304	345.993	311.269	308.263	-1,0%	-3.006
Universidad de Costa Rica	299.398	285.048	288.327	302.370	4,9%	14.043
Instituto Mixto de Ayuda Social	219.465	274.136	255.283	249.867	-2,1%	-5.417
Junta de Protección Social	270.427	282.209	263.009	248.158	-5,6%	-14.851
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	173.910	191.026	204.986	183.543	-10,5%	-21.442
Instituto Nacional de Aprendizaje	121.437	132.169	108.916	126.836	16,5%	17.920
Universidad Nacional	124.891	114.176	118.863	124.758	5,0%	5.895
Banco Central de Costa Rica	197.648	178.971	114.278	104.006	-9,0%	-10.272
Consejo Nacional de Producción	84.582	92.346	92.079	93.539	1,6%	1.460
Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.	90.312	94.298	87.492	85.697	-2,1%	-1.795
Patronato Nacional de la Infancia	100.480	78.066	67.186	71.819	6,9%	4.633
Instituto Tecnológico de Costa Rica	64.938	63.563	63.208	67.473	6,7%	4.266
Municipalidad de San José	67.540	71.195	61.175	64.712	5,8%	3.537
Resto	1.168.964	1.197.151	1.090.815	1.170.150	7,3%	79.336

Nota: Para los años 2019, 2020 y 2021 corresponde a los presupuestos iniciales y para 2022 corresponde al presupuesto presentado a aprobación de la CGR.

Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP.

Tal como se desprende del cuadro anterior, la institución que presenta el mayor crecimiento de sus ingresos corrientes propuestos en 2022 respecto al presupuesto inicial de 2021 corresponde a Recope, por un total de ₡452.228 millones (36,5%) siendo el primer crecimiento en este rubro que presenta la institución desde el año 2019. Lo anterior, se explica en su mayoría por el incremento esperado en la venta de productos derivados del petróleo, asociado a un aumento en la demanda de combustibles estimada por la institución; no obstante, según indica Recope, dichas proyecciones están sujetas a un alto grado de incertidumbre producto de la pandemia por la Covid-19 y el nivel del precio del crudo en los mercados internacionales.

Seguidamente, la CCSS presenta un incremento de ₡351.714 millones en los ingresos corrientes, lo que equivale a un aumento de 9,3% respecto al presupuesto inicial de 2021, porcentaje superior al promedio del 2016-2020 de 7,9%. Dicha variación obedece a la dinámica que presentan las contribuciones sociales⁴, específicamente, la contribución al seguro de salud, lo que según indica la institución se deriva de la recuperación paulatina de los trabajadores reportados en el SICERE y las perspectivas económicas para 2021-2022.

⁴ Las contribuciones sociales presentan un crecimiento de ₡333.393 millones (12,2%) al comparar la propuesta de ingreso para 2022 y el presupuesto inicial 2021, crecimiento que es mayor al promedio de 6,6% del periodo 2016-2020. De manera desagregada las contribuciones al seguro de pensiones aumentan en ₡99.249 millones y al seguro de salud en ₡234.145 millones.



No obstante, para 2022 no todas las instituciones esperan una mayor recaudación de ingresos corriente en comparación con el presupuesto inicial 2021. Hay entidades que presentan una rebaja en el rubro de venta de bienes y servicios, tal y como ocurre en el caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), la Junta de Protección Social (JPS), Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL)⁵.

En definitiva, la propuesta de ingresos corrientes para el ejercicio económico 2022, evidencia las mejores expectativas macroeconómicas, ya que su incremento de 6,9% respecto al monto aprobado en 2021, hace que su importancia relativa aumente y retorne a cifras similares a las de 2020. La mayor parte del crecimiento de este rubro en la propuesta 2022, se deriva del incremento de la venta de productos derivados del petróleo en Recope, por el aumento esperado de la demanda de combustibles; no obstante, algunas instituciones prevén una rebaja en sus ingresos por venta de bienes y servicios.

El gasto corriente y el de capital crecen 5,3%, en conjunto, con respecto a 2021.

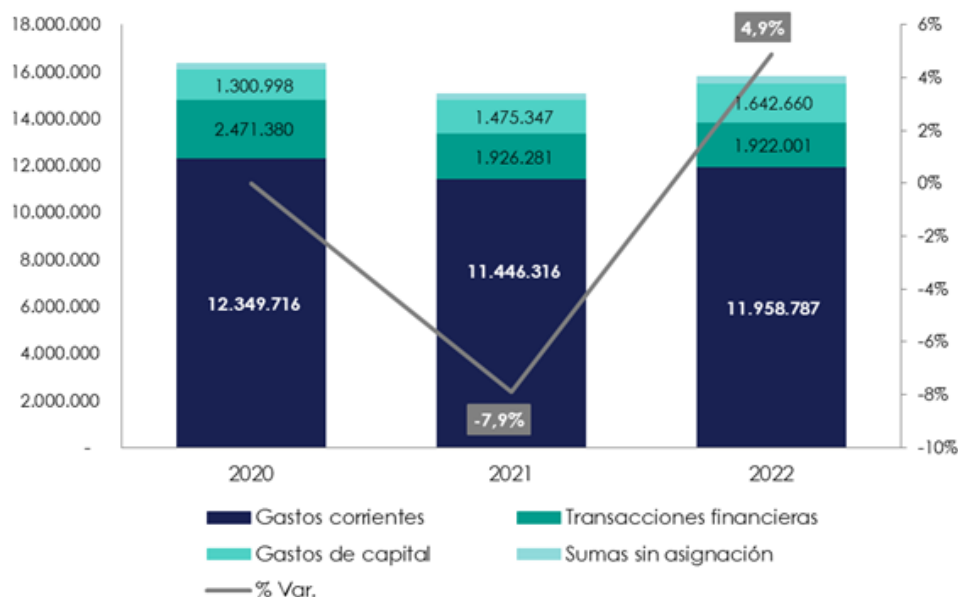
De manera individual, el gasto corriente crece 4,5% con respecto al presupuesto inicial 2021. Con respecto a la desagregación de este rubro, se tiene el gasto de consumo, que además de ser el de mayor importancia relativa, es el que presenta el mayor aumento porcentual (7,2%) y nominal (₡552.332 millones) con respecto a los presupuestos iniciales de 2021. Dicho aumento se explica, principalmente, por el crecimiento de ₡520.923 millones en Adquisición de bienes y servicios, específicamente Productos terminados y Útiles y materiales médico, hospitalario y de investigación⁶.

Por su parte, el gasto de capital crece un 11,3%, aumento que se explica, en mayor medida, por dos rubros, a saber, el de transferencias de capital, que aumenta ₡89.071 millones con respecto al inicial 2021, y el de adquisición de activos, al que se le asignan ₡70.325 millones más que en el presupuesto inicial de 2021.

⁵ En el caso de AyA, presenta un decrecimiento de ₡21.442 millones (en su mayoría por la disminución de ₡13.557 millones en servicios comunitarios, que incluyen los servicios de alcantarillado sanitario y pluvial, y servicios de instalación y derivación de agua); el presupuesto de la JPS es menor en ₡14.851 millones; el monto propuesto por RACSA se reduce en ₡13.136 millones y el de la CNFL en ₡3.006 millones.

⁶ Las instituciones que explican, principalmente, este crecimiento son RECOPE y la CCSS, respectivamente.

Gráfico N.º 2
Gastos del presupuesto inicial de las instituciones cuyo presupuesto fue presentado para
aprobación de la CGR en 2022, según clasificación económica, 2020-2022
-Millones de colones y tasas de variación-



Nota: Para los años 2020 y 2021 corresponde a los presupuestos iniciales; para 2022 corresponde al presupuesto presentado a aprobación de la CGR.
Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP.

Según el sector institucional, los gobiernos locales y los fideicomisos son los que presentan las tasas más altas de crecimiento del gasto corriente, dado que no se encuentran sujetas a la regla fiscal, seguido de las empresas públicas no financieras. Las instituciones descentralizadas no empresariales presentan un crecimiento más moderado, pero aún del orden del 3,6%, mientras que las instituciones públicas financieras presentan un decrecimiento, según se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N.º 3
Gasto corriente: variaciones en el presupuesto presentado a la CGR en 2022 con respecto
al presupuesto inicial 2021 según grupo institucional.
-Millones de colones-

Grupo Institucional	2021	2022	Var. % 2021-2022	Var. Nominal 2021-2022
TOTAL	11.446.316	11.958.787	4,5%	512.471
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	5.066.312	5.248.256	3,6%	181.944
Empresas Públicas No Financieras	3.455.110	3.783.042	9,5%	327.933
Instituciones Públicas Financieras	2.514.810	2.471.573	-1,7%	-43.237
Gobiernos Locales	384.836	427.475	11,1%	42.639
Fideicomiso	23.597	26.597	12,7%	3.000
Otras entidades de Gobiernos Locales	1.652	1.845	11,6%	192



Nota: Para 2021 corresponde a los presupuestos iniciales y para 2022 corresponde al presupuesto presentado a aprobación de la CGR.

Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP.

En línea con lo anterior, el mayor crecimiento nominal del gasto corriente lo registra RECOPE: $\$412.834$ millones⁷ más que en el presupuesto inicial 2021. Esto se explica, principalmente, por el aumento en el monto para la Adquisición de bienes y servicios, que se relaciona con la factura petrolera. En términos nominales, le sigue la CCSS, que crece $\$161.363$ millones⁸ con respecto al inicial 2021, debido a un crecimiento en las transferencias al sector privado, explicado principalmente por un incremento en la asignación de recursos para el programa de Atención Integral a las Pensiones.

Por su parte, en términos de gasto de capital, el mayor aumento lo propone el Banco Hipotecario de Vivienda, presentando a aprobación $\$92.266$ millones más que en 2021, por una mayor asignación en transferencias de capital para 2022 con el fin de destinar recursos al Bono Familiar de Vivienda a las Entidades Autorizadas⁹. La CCSS presenta el segundo crecimiento nominal en importancia, $\$79.692$ millones (27,0%), explicado principalmente por un incremento en el monto propuesto para Formación de Capital, con el fin de construir hospitales y brindar mantenimiento a los ya existentes y también a oficinas.

En relación con el crecimiento del presupuesto propuesto por la CCSS para el año 2022 se encuentra que la entidad presupuestó $\$275.037$ millones más que el inicial 2021 (46,0% de variación) en la partida de Activos Financieros, asociado a un aumento en la asignación para la Adquisición de valores del Gobierno Central¹⁰, tanto en el programa de Atención Integral a la Salud como en el de Atención Integral de las Pensiones.

Así las cosas, los egresos de los presupuestos del Sector Descentralizado registran un incremento, al considerar el gasto corriente y de capital, con respecto a los aprobados inicialmente en 2021. Dicho aumento podría ser menor una vez que la CGR proceda con la aprobación externa de los presupuestos, en virtud de las restricciones que imponen leyes como la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635. Por otra parte, por medio del oficio DM-1144-2021 de 27 de octubre de 2021, el Ministerio de Hacienda aclara que el techo de crecimiento de 1,96% debe ser aplicado sobre el gasto total, y no sobre el gasto corriente y gasto total, dejando sin efecto lo señalado sobre este tema en el oficio DM-0238-2021.

En conclusión, el monto propuesto para 2022 es superior en 5,5% al monto aprobado para 2021 y en 2,9% respecto al monto propuesto para ese mismo año, lo que puede obedecer a expectativas positivas sobre el crecimiento de la economía. Del lado del ingreso, ese aumento se materializa como un incremento en la estimación de los ingresos corrientes, en especial aquellos asociados a mejores expectativas en la venta de productos derivados del petróleo, y en las contribuciones sociales asociadas principalmente con el seguro de salud. Por el lado del gasto, se evidencia un crecimiento de gasto corriente y de capital, principalmente por un incremento en el monto asignado a Adquisición de

⁷ El crecimiento porcentual, con respecto a 2021, es de 34,4%.

⁸ Con respecto a 2021, el crecimiento porcentual es de 4,2%.

⁹ Incluyendo el monto correspondiente a sumas previamente devueltas al BANHVI por parte de entidades autorizadas en razón de existir algún impedimento para su uso, y que el Banco vuelve a girárselas una vez subsanada la razón del impedimento.

¹⁰ Este rubro en específico, crece $\$132.244$ millones (36,6%) con respecto a 2021, inferior al promedio registrado en 2016-2020 ($\$107.338$ millones).



bienes y servicios, particularmente en RECOPE, y a transferencias de capital, principalmente en el caso del presupuesto del BANHVI.