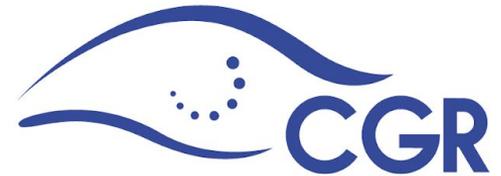


Informe Técnico sobre el “Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2022”

**Expediente Legislativo N.º 22671
5 de octubre 2021**



Contenido

1

Cifras globales

2

Ingresos - Egresos

3

Otros aspectos presupuestarios

4

*Recomendaciones y
Conclusiones*

Cifras globales

1

€11,5 billones

Proyecto de Ley 2022

28,5%

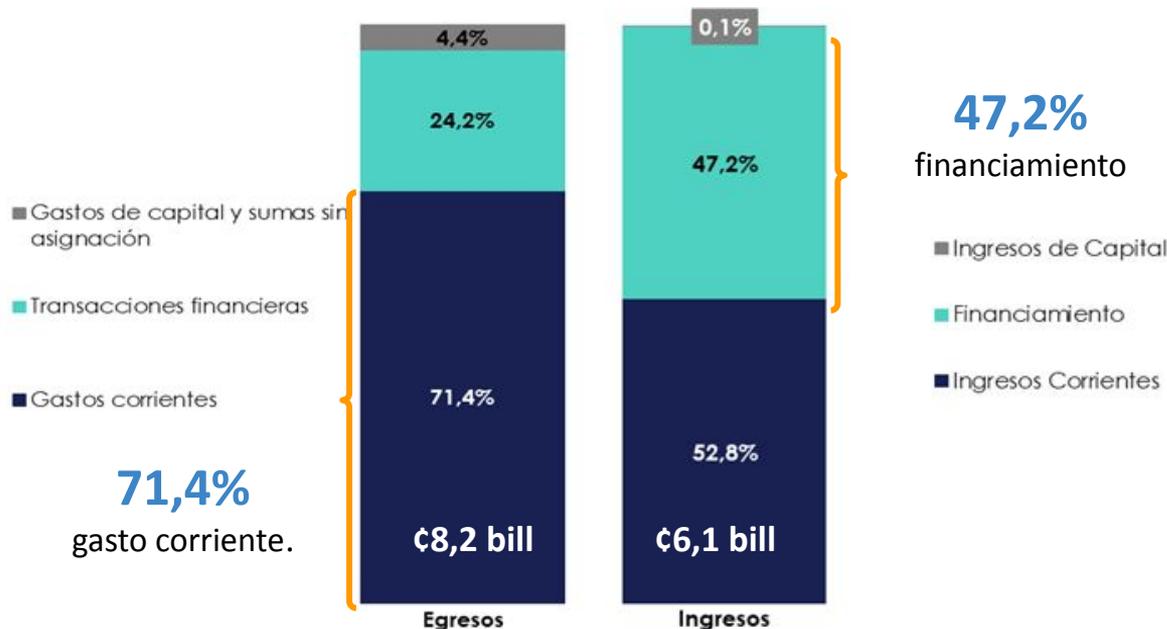
del PIB

73,9%

relación ing. corrientes/ gastos corrientes

-0,3%

respecto al presup. aprobado a agosto 2021



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022.

Los ingresos corrientes ascienden a €6,1 billones, lo cual no es suficiente para cubrir los €8,2 billones de gastos corrientes incorporados en el presupuesto.

2022

2021*

Déficit Primario

1,1% del PIB

Déficit Primario

3,6% del PIB

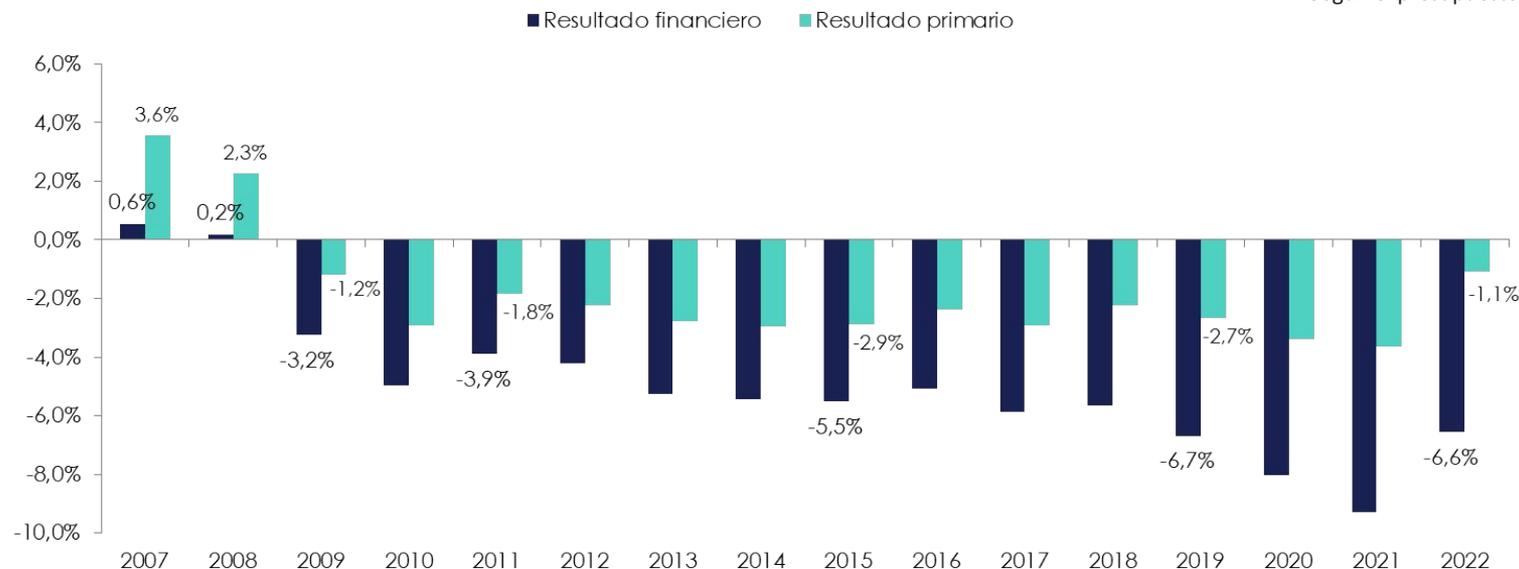
Déficit Financiero

6,6% del PIB

Déficit Financiero

9,2% del PIB

* Según el presupuesto vigente a agosto.



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022.

Es indispensable que se mantenga la evolución hacia la sostenibilidad fiscal, con un esfuerzo para hacer permanente la mejora esperada en las cuentas fiscales en 2022 y años subsiguientes

2.1 Riesgos y retos en materia de ingresos para 2022

01

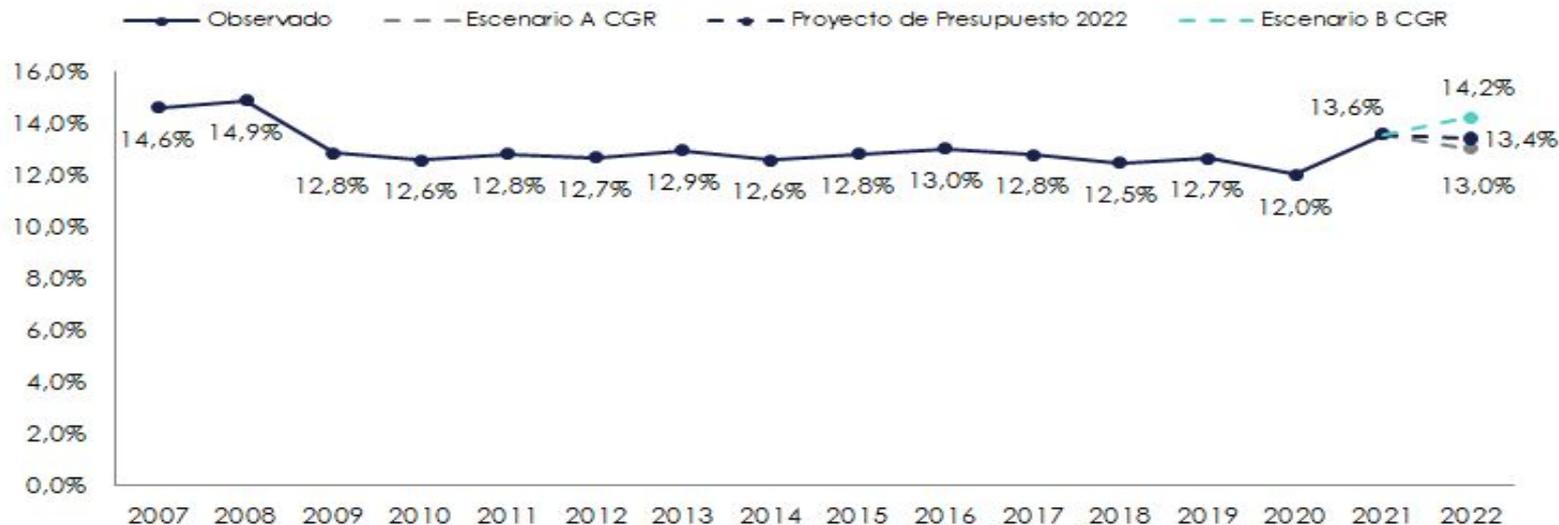
Evolución de la actividad económica y la pandemia por COVID-19

02

Desarrollo del proceso de vacunación y medidas de política sanitaria

03

Reformas administrativas y legales en materia de ingresos fiscales



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

La recuperación de los ingresos es fundamental para el proceso de consolidación fiscal, sin embargo, está sujeta a una serie de riesgos que de materializarse podrían generar desvíos importantes, y en ese sentido, es fundamental un monitoreo proactivo de los ingresos del Presupuesto por parte de las autoridades.

2.1

Ingresos

2.2

Egresos

2.3

Regla Fiscal

2.4

Deuda y Servicio de la Deuda

2

Ingresos - Egresos

2.5

Otros rubros de gasto

2.1 Ingresos totales

€11,5 billones

Proyecto de Ley 2022

2,8%

var.% 2022-Rev 2021^{1/}

28,5%

del PIB

13,4%

Carga Tributaria

€5,4 billones

Financiamiento

^{1/} Corresponde a la variación de 2022 con respecto a la revisión 2021 del MH de los ingresos corrientes y de capital.



Nota: 2016-2021: Presupuesto Inicial y 2022: Proyecto de Ley de Presupuesto para 2022.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022.

Carga tributaria y Ley N.º 9635

	2018	2022	Diferencia en p.p.
Renta			
ISR	4,5%	5,0%	0,5%
IVA	4,1%	4,9%	0,8%
Resto	3,8%	3,5%	-0,3%
Carga Tributaria	12,5%	13,4%	1,0%

La estimación de ingresos del Ministerio de Hacienda incluida en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2022 prevé una recuperación con respecto a la revisión de ingresos de 2021, y es impulsada por el crecimiento de los ingresos tributarios, misma que se espera refleje los rendimientos de la Ley N° 9635 para 2022.

2.2 Egresos totales

€11,5 billones

Proyecto de Ley 2022

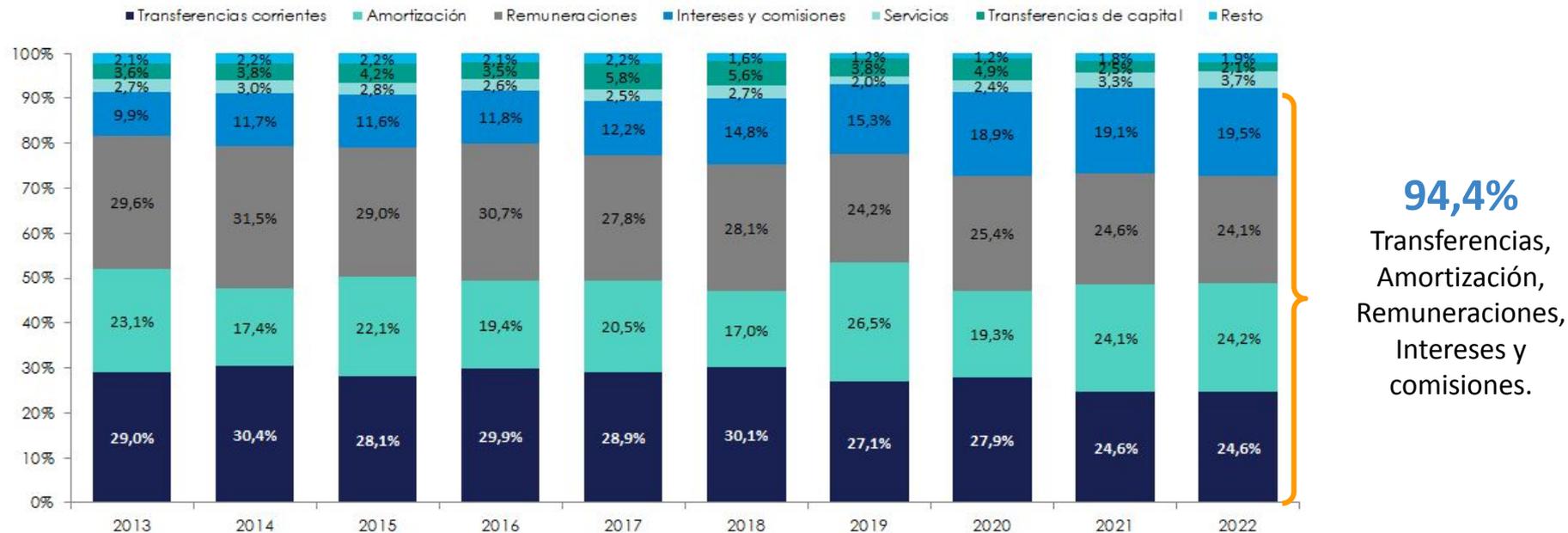
28,5%

del PIB

1,9%

var. % 2022-Inicial 2021

Mayor crecimiento
Intereses y comisiones y
amortización



94,4%
Transferencias,
Amortización,
Remuneraciones,
Intereses y
comisiones.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022.

2.3 Regla Fiscal a nivel de formulación

Límite de crecimiento
comunicado por el MH

1,96%

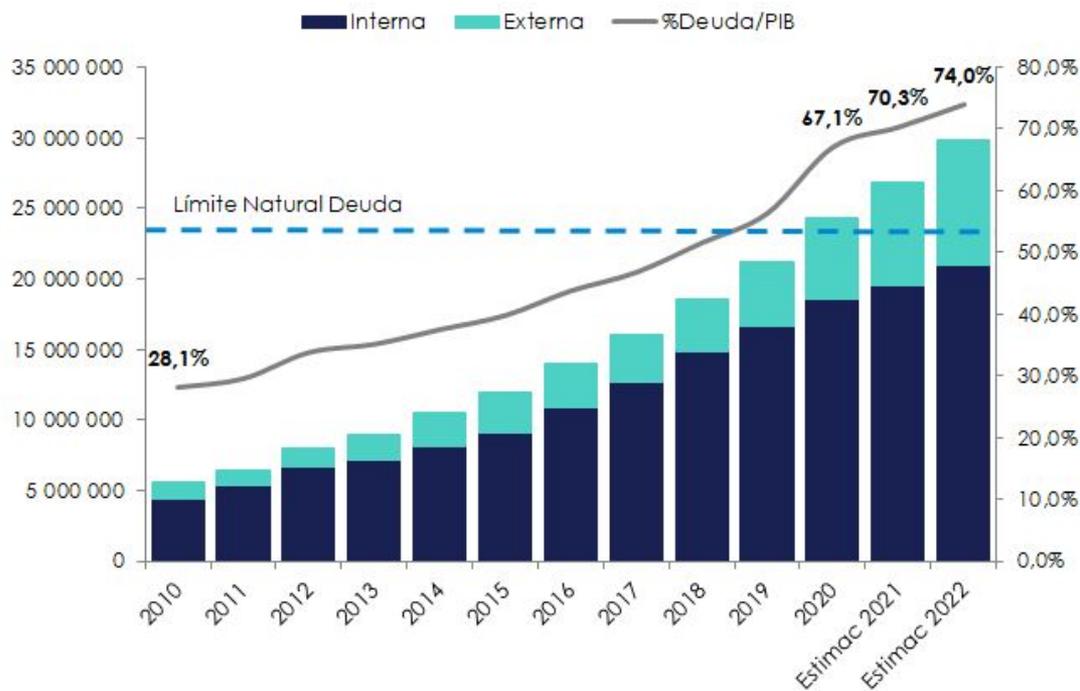
Aplicable al gasto total

	Presupuesto inicial 2021	Proyecto 2022	Variación %
Gasto Corriente	8.037.349	8.216.466	2,23%
Gasto Capital	527.008	501.397	-4,86%
Total	8.564.357	8.717.864	1,79%

Cifras en millones de colones y porcentajes.

La formulación del gasto corriente no cumple con el porcentaje de crecimiento definido por el MH para 2022. Evitar un incumplimiento a nivel de formulación del presupuesto de la regla fiscal es fundamental para mantener la credibilidad en el compromiso con el ajuste, de tal forma que no se visualice como normal, tal y como sucedió con el artículo 6 de la Ley 8131.

2.4 Deuda del Gobierno



Recursos
externos
2021

\$1.951 millones
Aprobados 50,4%

Recursos
Externos
2022

\$1.662 millones
Aprobados 39,3%

*Art. 1 inc.
B del
Proyecto

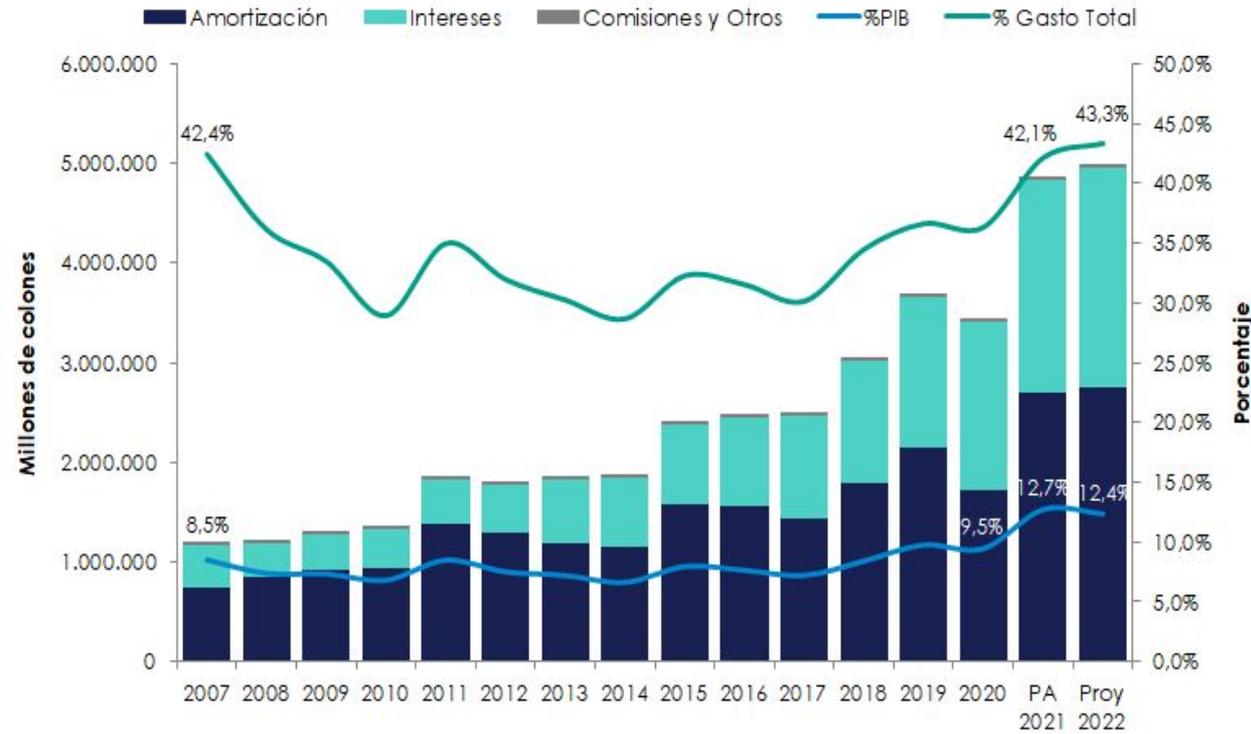
¢5.423.035 millones
13,4% del PIB

*Autorización de colocación de títulos en el mercado interno

Fuente: Elaboración CGR con datos de la DCP y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022.

El endeudamiento continuará creciendo por encima de la actividad económica. Por ello, la relación deuda/PIB sigue en ascenso siendo que el retorno al límite natural podría darse posterior al 2030, según la Dirección de Crédito Público.

2.4 Servicio de la Deuda



El servicio de la deuda absorbe el 43,3% del gasto, porcentaje que no se presenta desde hace 15 años.

La deuda existente demanda el 90,6% del pago de intereses de 2022 y de esos intereses el 85% corresponde a deuda interna

Es necesaria una gestión sobre los pasivos existentes para ayudar a materializar en el presupuesto el menor costo del endeudamiento

1: Corresponde al título presupuestario Servicio de la Deuda
 2: Las cifras del 2007 al 2020 corresponden al gasto devengado. Para el 2021 al presupuesto aprobado al mes de agosto y 2022 el proyecto de presupuesto.
 Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022

2.5 Otros rubros de gasto : Remuneraciones

€2,8 billones

Proyecto de Ley 2022

-0,3%

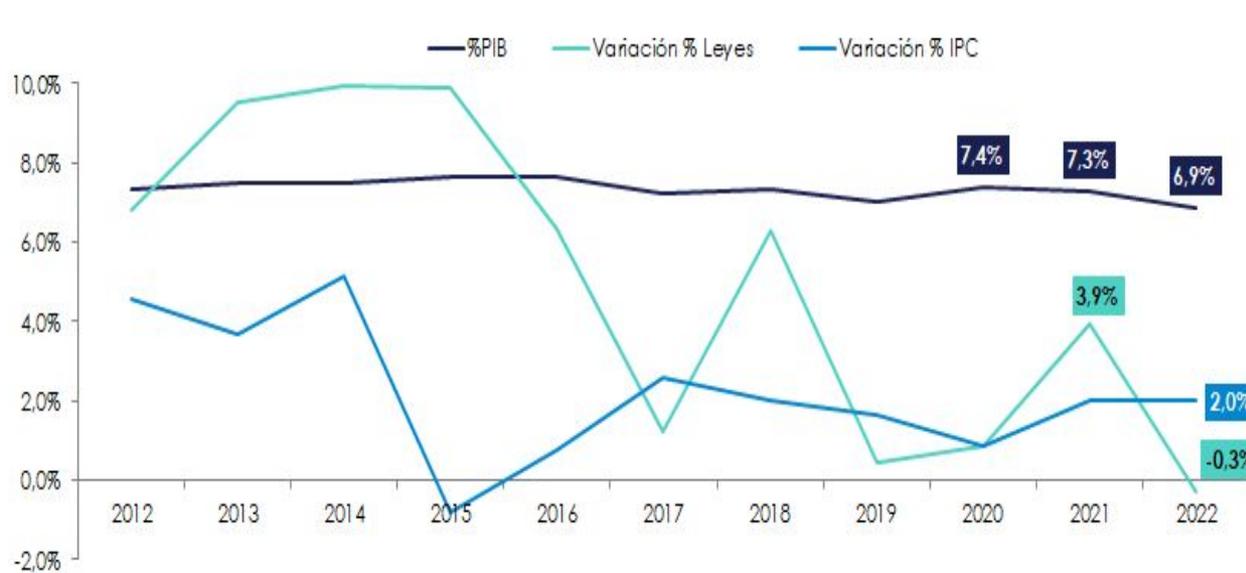
var. % 2021- Inicial 2021

6,9%

del PIB

2.898 plazas

más que en 2021



Variaciones respecto a la ley 2021

↓ -1,2% Remuneraciones básicas

↓ -0,8% Incentivos salariales

Un 56,2% del gasto en remuneraciones se destina al MEP, un 14% al Poder Judicial, un 7,5% al Ministerio de Seguridad. El restante se distribuye en 21 títulos presupuestarios.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022

2.5 Otros rubros de gasto: Transferencias

₡3.071.185 millones

Proyecto de Ley 2022

7,6%

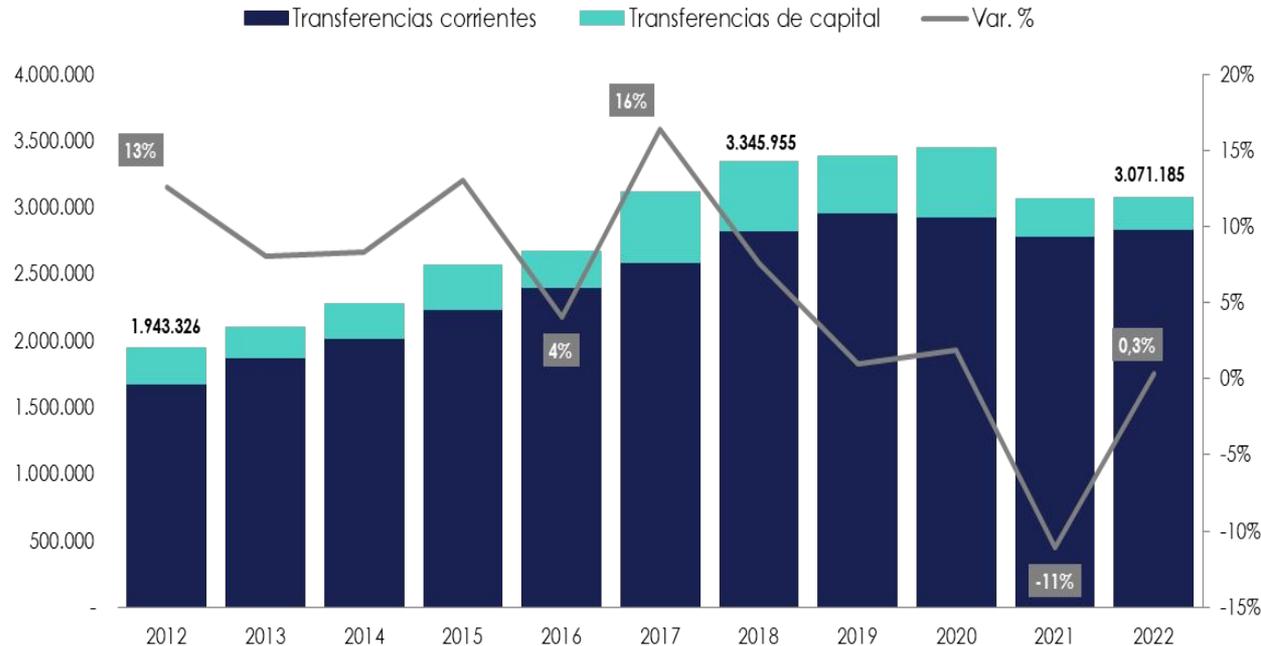
del PIB

26,7%

del total del proyecto

0,3%

var. % 2022- Inicial 2021



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2022

Variaciones respecto a la ley 2021

- ↑ **1,9%** Transferencias corrientes
- ↓ **-15,5%** Transferencias de capital

Cambios en las asignaciones relativas y comparación con los requerimientos efectivos y la demanda real, deberán discutirse

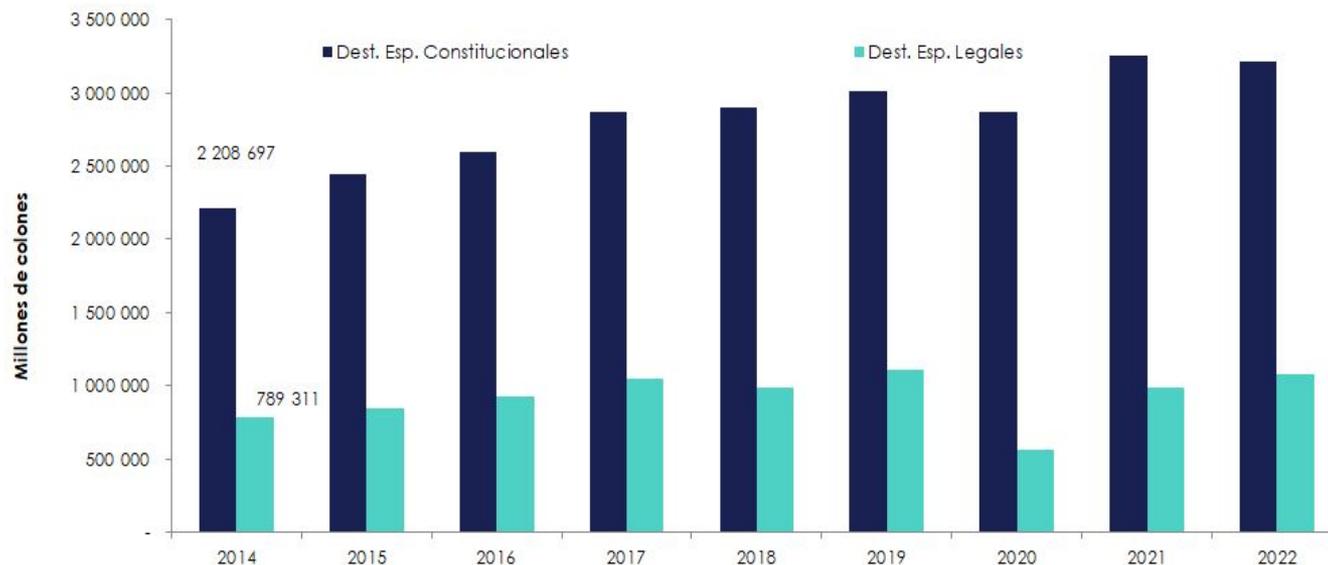
2.5 Otros rubros de gasto: Destinos específicos

¢4,2 billones
Proyecto de Ley 2022

10,6%
del PIB

74,9%
Se asigna a destinos
constitucionales

1,0%
var. % 2022- Inicial 2021



Nota: 2014-2020: Presupuestos ejecutados, 2021-2022 proyecto de Ley de Presupuesto.

Fuente: Elaboración CGR con información del SIGAFy Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2021 y 2022.

Si bien los mecanismos de la Ley 9635 flexibilizan estas asignaciones, el ajuste de la normativa con base en buenas prácticas en la asignación de este tipo de gastos es una tarea pendiente.

Ministerio de Hacienda

Presupuesto de Comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales, así como traspaso y devolución de cuotas, son inferiores al gasto histórico.

Transferencias al IMAS

Reducción de transferencia para becas (absorción de Crecemos por parte de Avancemos)



Regímenes de Pensiones

Se presupuesta un gasto por Transferencias a la CCSS sobre aportes al Seguro de Pensiones menor al facturado por la CCSS en 2020.

Transferencias a la CCSS

Menores asignaciones para:

- Aseguramiento de recolectores de café
- Seguro de salud de centros penales

3.1

*Principios
Presupuestarios*

3.2

Programación Física

3.3

*Marco Fiscal de
Mediano Plazo*

3

Otros aspectos presupuestarios

Se cumplen razonablemente

1

Anualidad

2

Especialidad cuantitativa
y cualitativa

3

Publicidad

Se cumplen parcialmente

4

Universalidad e
Integridad

5

Programación

6

Gestión Financiera

No se cumple

7

Equilibrio
Presupuestario

¢6,1 billones

Ingresos Corrientes

¢8,2 billones

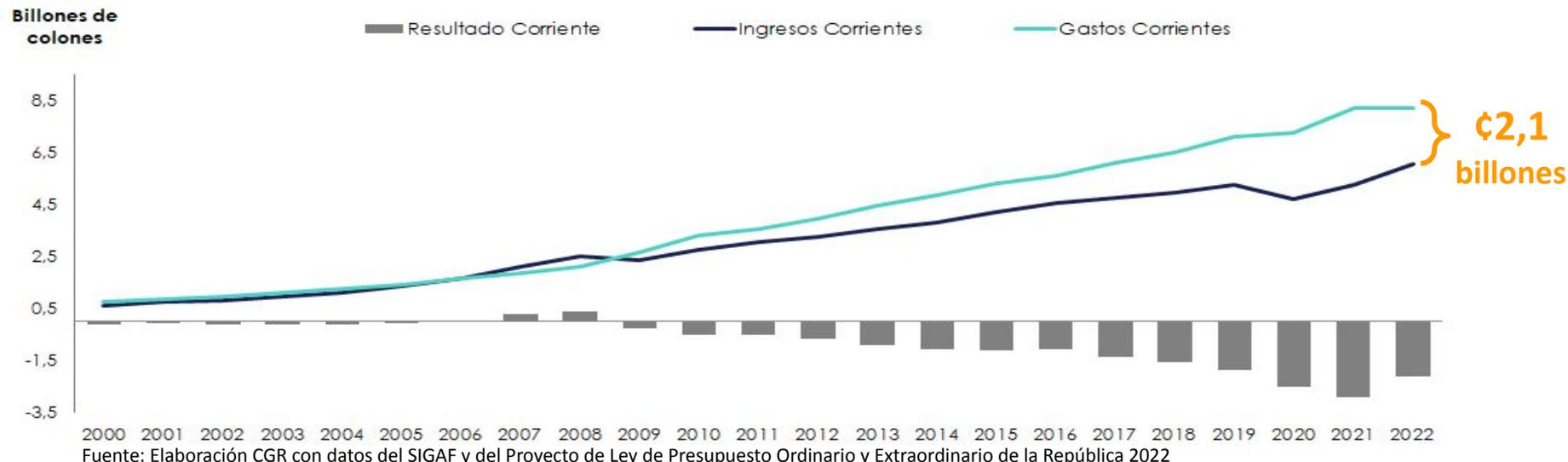
Gastos Corrientes

-5,3%

del PIB

Incumplimiento

reiterado del principio de equilibrio



El reiterado incumplimiento del principio de equilibrio pone en **riesgo la sostenibilidad fiscal**, por ello es necesario continuar impulsando medidas de política fiscal dirigidas a contener el crecimiento del gasto corriente; y de reactivación económica que favorezcan la recaudación de ingresos y se generen espacios fiscales en la búsqueda de la sostenibilidad y del bienestar general.

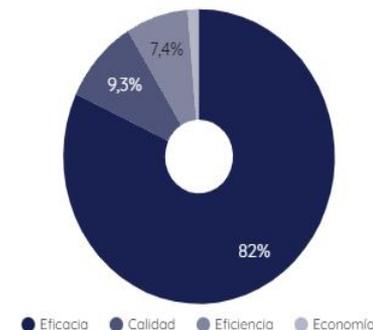
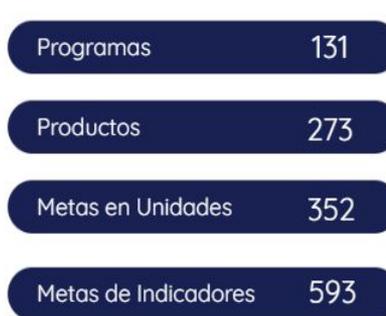
3.2 Programación física y articulación de la planificación

Para 2022, los ministerios estiman **₺1,0 billones** vinculados a objetivos del PNDIP 2019-2022, monto menor a la mitad de los recursos vinculados para 2021 y equivale al **21,7%** del Presupuesto del Poder Ejecutivo.

La **programación física del Proyecto de Presupuesto 2022** presenta pocos cambios sustanciales con respecto a 2021.

El proyecto de presupuesto 2022 **no contempla ajustes en las estructuras programáticas** hacia un enfoque de gestión para resultados en las instituciones.

Presupuesto de la República:
Resumen de la Programación Física por año, per



Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda

Persisten desafíos en el análisis de los resultados físicos a lo largo del tiempo que revelan la necesidad de repensar el propósito de la planificación y evaluación en el sector público con foco en la eficiencia y la generación de mayor bienestar para las personas

3.3 Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

74,7%
Deuda/PIB
Escenario Pasivo

68,5%
Deuda/PIB
Escenario Activo

6,2%
puntos del PIB
Diferencia en 2026

**Objetivo de dar sostenibilidad
en el mediano plazo**

1

- El MFMP considera insumos de análisis prospectivo que permiten enriquecer la toma de decisiones pero que, sin embargo, es necesaria la revisión periódica y la rendición de cuentas.

2

- El MH analiza sensibilizaciones significativas, como las que puedan ocurrir en tasas de interés, tipo de cambio, crecimiento de la economía así como otras fuentes de riesgos como demandas contra el Estado, insostenibilidad de las pensiones, desastres naturales, y la gestión municipal que, con excepción de la transferencia que reciben del Gobierno, fue liberada de la regla fiscal.

4

- Los resultados del MFMP son sensibles a su viabilidad política, a riesgos y otras eventualidades para ser implementados.
- Temas como el estrujamiento del gasto de funciones sustantivas y el gasto en intereses son relevantes en la discusión país.

3

- CGR considera relevante adicionalmente los siguientes riesgos:
- Una prolongada contención del gasto en funciones sustantivas, por la atención del costo financiero de la deuda.
 - Crecimiento sostenido en el monto que la CCSS registra como deuda del Estado con la CCSS que, sin medidas remediales, podría seguir en aumento a ritmo acelerado.

Recomendaciones y conclusiones

4



Herramientas como los marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo nos invitan a trascender el proceso presupuestario que actualmente se ejecuta de abajo hacia arriba, para pasar a uno de arriba hacia abajo, por medio del establecimiento de topes de gasto obligatorios, y a abandonar el enfoque “incrementalista” y de insumos para pasar a uno estratégico enfocado en los resultados de la política. Además, las mejores prácticas en materia de diseño de marcos fiscales sugieren una alta participación del Congreso en estos procesos inclusive sometiendo a votación dichos marcos, e incorporando la participación de entidades fiscales independientes.



El país requiere de un ejercicio de priorización de su gasto y discusión consciente de las implicaciones de las autorizaciones de endeudamiento, que hasta la fecha han normalizado el financiamiento de la mitad del Presupuesto de la República con deuda pública. Pasa por proponer un diseño que evite a otra generación alcanzar los niveles de deuda insostenibles que experimentamos en este momento, por medio del ajuste de prácticas como la autorización de las condiciones de colocación (tasas de interés y plazos) distantes de las condiciones de mercado.



Si bien el proyecto de presupuesto 2022 cumple la regla fiscal con respecto al gasto total (1,79%), el no cumplimiento de la meta de crecimiento del gasto corriente (2,23%), plantea como reto evitar el estrujamiento de la inversión (-4,86%) en favor del gasto corriente -dada la poca flexibilidad del presupuesto en cuanto a estas últimas erogaciones. Al respecto debe tenerse en cuenta que el gasto en inversión realizado de forma eficiente, forma parte de una potencial ruta de reactivación de la economía, en atención también de lo establecido en el artículo 56 de la Constitución Política.

Los ingresos del Gobierno de la República se han recuperado, el gasto primario ha disminuido y se considera una perspectiva fiscal positiva. Existe un aumento en los intereses, que pone de manifiesto la necesidad de un superávit primario que compense su peso. La deuda está creciendo, como efecto de la devaluación del colón y la acumulación de considerables fondos líquidos, mientras hay obligaciones no atendidas. Por esta razón, se impone una reducción significativa de la deuda en el mediano plazo con el fin de atender las funciones sustantivas del Estado.

Es de la mayor relevancia la rigurosa planificación de los gastos, su priorización y una correcta estimación, basada en minuciosos cálculos para que se puedan materializar esfuerzos en la generación de espacio fiscal. Posibles riesgos de insuficiencia de recursos para la operativa institucional en 2022 deben analizarse con detenimiento en el proceso de aprobación presupuestaria, para garantizar que el presupuesto integre la totalidad de recursos necesarios para la operativa institucional. Riesgos adicionales se presentan por la vía de los ingresos, dadas las iniciativas de ley que buscan crear nuevo gasto tributario (28 de 62 proyectos de ley presentados a consulta a la CGR en setiembre 2021).

Producto de los recurrentes desequilibrios fiscales, así como de los efectos de la pandemia, el proceso de ajuste fiscal para el siguiente ejercicio y subsiguientes, obliga a la institucionalidad pública a operar bajo una visión de máxima eficiencia, de búsqueda de mejora de los procesos, de priorización de asignaciones con retornos sean más altos. Las presiones en contra de un ajuste ordenado serán grandes, pero se debe mantener el foco en el fin último: el bienestar de las presentes y futuras generaciones.

Informe Técnico sobre el “Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2022”

5 de octubre, 2021

“La responsabilidad fiscal consiste en estudiar los costos y los retornos, e invertir los recursos donde los retornos sean los más altos con el menor riesgo; la pregunta no es dónde recortar, sino dónde invertir, y en qué invertir”

James Heckman