

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL EN COSTA RICA Y PROPUESTA DE REFORMA

CRITICAL ANALYSIS OF THE APPLICATION OF THE FISCAL RULE IN COSTA RICA AND REFORM PROPOSAL

ANÁLISE CRÍTICA DA APLICAÇÃO DA REGRA FISCAL NA COSTA RICA E PROPOSTA DE REFORMA

Roxana Morales Ramos ¹

Fernando Rodríguez Garro ²

Resumen



Las reglas fiscales son mecanismos diseñados para alcanzar una senda sostenible de deuda pública, tratando de mantener un crecimiento del gasto o un resultado fiscal, consistente con ese objetivo. Si bien hubo varios intentos de aplicación de un mecanismo similar en Costa Rica, no fue sino hasta la aprobación de la reforma fiscal del 2018, que se introdujo formalmente. Diseñado para funcionar en condiciones normales, la pandemia del Covid-19 dejó ver muchos problemas en la aplicación del mecanismo para Costa Rica, que se han venido exacerbando con una política fiscal restrictiva. Muchos problemas que podrían generar dificultades operativas en entidades públicas se harían mayores conforme la regla fiscal se mantenga sin ajustes, de ahí la necesidad de reformas puntuales, para asegurar una aplicación razonable.

Palabras clave: gasto público, austeridad, política fiscal, inversión pública.

DOI: <https://doi.org/10.15359/eyes.28-63.4>

Recibido: 26-10-2022. Aceptado: 01-02-2023. Publicado: 30-06-2023.

1 Máster en Economía del Desarrollo. Vicerrectora de Administración, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. roxana.morales.ramos@una.cr, 0000-0001-6609-6090

2 Máster en Política Económica, investigador del Observatorio Económico y Social de la Escuela de Economía, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

fernando.rodriguez.garro@gmail.com, 0000-0003-2018-0187



Abstract

Fiscal rules are mechanisms designed to achieve a sustainable public debt path, trying to maintain spending growth or a fiscal result consistent with that objective. Although there were several attempts to apply a similar mechanism in Costa Rica, it was not until the approval of the 2018 tax reform that it was formally introduced. Designed to function under normal conditions, the Covid-19 pandemic revealed many problems in the application of the mechanism for Costa Rica, which have been exacerbated by a restrictive fiscal policy. Many problems that could generate operational difficulties in public entities would become greater as long as the fiscal rule remains unadjusted, hence the need for specific reforms to ensure reasonable application.

Keywords: public expenditure, austerity, fiscal policy, public investment

Resumo

As regras fiscais são mecanismos criados para alcançar uma trajetória sustentável da dívida pública, buscando manter o crescimento dos gastos ou um resultado fiscal consistente com esse objetivo. Embora tenha havido várias tentativas de implementar um mecanismo semelhante na Costa Rica, ele não foi introduzido formalmente até a aprovação da reforma fiscal de 2018. Projetado para operar em condições normais, a pandemia da Covid-19 expôs muitos problemas na implementação do mecanismo na Costa Rica, que foram exacerbados pela política fiscal restritiva. Muitos problemas que poderiam gerar dificuldades operacionais em entidades públicas se tornariam maiores à medida que a regra fiscal permaneces-se sem ajustes, daí a necessidade de reformas direcionadas para garantir uma implementação razoável.

Palavras-chave: despesas públicas, austeridade, política orçamental, investimento público

1. Introducción

Las reglas fiscales son mecanismos que permiten a los gobiernos controlar el crecimiento del gasto público, incentivar el compromiso de sostenibilidad de las finanzas del Estado, restringir la discrecionalidad fiscal, generar credibilidad en la política hacendaria y en los mercados financieros y, potenciar la estabilidad macroeconómica (Barreix, 2019).

En el mundo, las primeras reglas fiscales fueron implementadas en la década de los noventa del siglo XX, y luego de la crisis financiera de 2008-2009, los países que las tenían

les introdujeron reformas para incluir nuevas características, entre ellas, la creación de instituciones de monitoreo y aplicación (Barreix et al., 2019).

En la década de los noventa solo seis países en el mundo contaban con reglas fiscales y, a la fecha (inicios de 2022), son alrededor de 105 naciones los que aplican este instrumento fiscal (García et al., 2022).

Según el Barreix et al. (2019), en América Latina existen varios países que han establecido reglas fiscales, entre ellos: Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Perú. Algunas reglas limitan el crecimiento del gasto del gobierno general, otras solo el del gobierno central, o del Sector Público No Financiero (SPNF).

Además, cada país establece las variables que desea controlar y las que definen la regla. Por ejemplo, en Argentina, se establece que el gasto corriente primario neto del gobierno general no puede crecer más que la inflación promedio de la economía; en Ecuador, el gasto total del gobierno central no aumentará más que el crecimiento del PIB potencial y; en Panamá, el gasto corriente del sector público no financiero no puede superar el crecimiento del PIB potencial más inflación.

Los promotores de la regla fiscal creen que esta, para que sea efectiva, debe cumplir con al menos los siguientes criterios (García et al., 2022):

- **Sostenibilidad:** garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo, es decir, que la probabilidad de no poder pagarla sea mínima.
- **Estabilización:** su aplicación debe reducir la volatilidad del PIB.
- **Simplicidad:** debe ser de fácil comprensión, tanto por el gobierno como por los agentes económicos.
- **Orientación operativa:** debe convertirse en una guía clara para el proceso presupuestario.
- **Resiliencia:** debe sostenerse por un período de tiempo prolongado y no debe ser abandonada después de un *shock*.
- **Facilidad de monitoreo y aplicación:** la verificación de su cumplimiento debe ser sencilla y debe haber costos por desviarse de las metas establecidas.

Otra característica importante que deben tener las reglas fiscales, según García et al. (2022) es que estas deben tener cierto grado de flexibilidad ante situaciones excepcionales:

...en tiempos de crisis es necesario que exista un mecanismo de ajuste excepcional que le otorgue mayor espacio de acción a la política fiscal, toda vez que el cumplimiento estricto de la regla podría significar una restricción importante a la hora de tratar de contener un shock que afecte a la economía.

Por lo anterior, muchos países han complementado las reglas fiscales estableciendo cláusulas de escape, las cuales son mecanismos que permiten el desvío temporal de las

de la medida como respuesta a *shocks* externos (eventos fuera de control de los países), entre ellos: crisis económicas, desastres naturales, *shocks* en los precios de commodities y migratorios, rescates bancarios o razones de seguridad nacional (García et al., 2022, p. 6).

En el nivel internacional existen diferentes tipos de reglas fiscales, entre ellas (Barreix et al., 2019) (García et al., 2022):

- a) **Las reglas de gasto (primario, corriente o total):** tienen el propósito de restringir el gasto, estableciendo un límite máximo de crecimiento, sea en términos absolutos, en tasas o como porcentaje del PIB. Alemania, Estados Unidos, Italia, España, Colombia, Brasil, Uruguay, Costa Rica y Perú, son algunos países que aplican esta regla.
- b) **Las reglas de balance:** suelen definir límites numéricos sobre alguna medida de balance fiscal (diferencias entre ingresos y gastos del gobierno). Estas reglas tienen una vinculación directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas y pueden excluir los gastos de capital del cálculo del balance, con el objetivo de proteger la inversión. Algunos países que utilizan este tipo de regla son Finlandia, Chile, Grecia, Costa Rica, Japón, México, Noruega, y Uruguay.
- c) **Las reglas de ingresos:** este tipo fijan máximos y mínimos (absolutos o como porcentaje del PIB) para los ingresos fiscales. Su principal objetivo es potenciar la recaudación y evitar cargas tributarias excesivas. No están ligadas a la sostenibilidad de las finanzas públicas ni tienen carácter anticíclico. Australia, Francia, Irán, Senegal y Países Bajos son algunos de los países que tienen este tipo de regla.
- d) **Las reglas de deuda:** este tipo establecen límites cuantitativos al monto de la deuda, generalmente, en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y tienen como objetivo lograr una convergencia a una meta de deuda sostenible. Austria, Bélgica, Dinamarca, Ecuador, India, Irlanda, Perú, Panamá y Suecia, son ejemplos de países que aplican este tipo de regla.

Es importante indicar que la mayoría de los países adoptan dos o más reglas fiscales (combinación de diferentes tipos), y que cada uno las diseña e implementa según los objetivos que busque alcanzar y la institucionalidad.

El objetivo de este documento es realizar un análisis crítico del diseño y aplicación de la regla fiscal en Costa Rica, creada en el marco de la Ley n.º 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, así como de las afectaciones que está teniendo sobre la institucionalidad pública.

Se culmina con una propuesta de reforma integral a dicha ley, que busca corregir los principales problemas detectados en su diseño e implementación, sin pretender eliminarla, ya que la misma es muy necesaria para coadyuvar a la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

2. Implementación de la regla fiscal en Costa Rica

En Costa Rica existe el antecedente de la presentación de un proyecto de reforma de la Constitución Política, para la introducción de un capítulo en la carta magna denominado Garantías Económicas, el cual había sido aprobado en primer debate en el año 1995 y que había presentado en el cuatrienio 1990-1994 por el entonces diputado Miguel Ángel Rodríguez, fue históricamente en ese periodo donde más se discutió sobre temas similares y posteriormente, no hubo más discusión acerca de la introducción de un mecanismo similar, luego del fracaso de las propuestas presentadas en esa década.

La propuesta de Miguel Ángel Rodríguez buscaba limitar el déficit fiscal a un 1 % del PIB, entre otras medidas, lo que se constituía en una regla basada en el resultado fiscal, pero incorporada en la Constitución Política.

Durante el gobierno del propio Miguel Ángel Rodríguez, en agosto del año 2001, se convocó a un grupo de exministros de Hacienda para hacer un análisis de la situación fiscal del país y, sobre todo, proponer medidas de solución a los problemas del momento. Estos emitieron un amplio informe con recomendaciones en distintos campos en abril del 2002, pero en esa ocasión, a pesar de que se valoraron los problemas relacionados con el gasto en ese informe, no se propuso introducir ninguna medida tipo regla fiscal.

Durante la administración de Abel Pacheco se formó una comisión denominada Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público, que tampoco planteó una recomendación relacionada con la introducción de algún mecanismo tipo regla fiscal.

Durante las administraciones de Óscar Arias y Laura Chinchilla tampoco se retomó el tema, a pesar de que en ambos casos se plantearon propuestas de reforma tributaria y el tema del gasto público saltó a la vista. Sería hasta el gobierno de Luis Guillermo Solís, como reacción política a las propuestas de reforma tributaria y como exigencia de los partidos políticos para ver el tema de impuestos, que se volvió a trabajar en una propuesta de regla fiscal, en esta ocasión para ser incorporada en la legislación nacional con el rango de ley. Presentado formalmente en mayo del 2017, el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, expediente n.° 19 952, planteaba la introducción de una regla de gasto, asociada a la evolución de la deuda pública y referenciada al crecimiento del PIB nominal (que en esencia es lo que se tiene hoy).

La iniciativa no arrancó su discusión en ese año, debido a la negativa de un grupo de diputados de la Comisión de Hacendarios de la Asamblea Legislativa. No obstante, la propuesta del proyecto n.° 19 952 se incorporó en el expediente n.° 20 580, relacionado con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, mismo que tenía cuatro componentes: la reforma total del impuesto general sobre las ventas a fin de convertirlo en un impuesto al valor agregado, un cambio del impuesto sobre la renta para introducir un gravamen a las rentas del capital, la introducción de la regla fiscal por medio del capítulo de responsabilidad fiscal y reformas en la remuneración de los empleados públicos.

Al proyecto de Ley n.° 20 580 se le aprobó un mecanismo de vía rápida para su discusión legislativa en los primeros meses del 2018 y en abril de ese mismo año se presentó un texto sustitutivo en la Asamblea Legislativa, con una versión de la regla fiscal muy similar a la vigente hasta hoy.

El proceso de discusión se extendió hasta inicios de diciembre del 2018, cuando la Asamblea Legislativa dio segundo debate al proyecto que se convirtió en la Ley n.° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

De esta forma, este instrumento de control del gasto entró en vigor por medio de la Ley n.° 9635 y se aplicó por primera vez en el presupuesto del año 2020. Esta regla aplica al Sector Público no Financiero (SPNF) que comprende:

- El Gobierno Central, entendido como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.
- Instituciones Descentralizadas No Empresariales y sus órganos desconcentrados.
- Gobiernos Locales (únicamente en lo que se refiere a aquellos recursos de los presupuestos provenientes de transferencias corrientes y de capital, cuando corresponda, realizadas por el Gobierno Central a las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país).
- Empresas Públicas no Financieras.

Serán consideradas dentro del ámbito de aplicación de la Regla Fiscal para el período correspondiente, todas las entidades listadas en el detalle del Clasificador Institucional y sus anexos que correspondan al SPNF, así como aquellas no incluidas pero que ya cuenten con un código pre-asignado provisional otorgado por la Comisión de Clasificadores y que para su formalización como parte del SPNF, solo esté pendiente su publicación en el citado clasificador y que asimismo cuenten con un presupuesto ordinario aprobado que cubra todo el periodo. (Decreto n.° 41641 -H)

Dentro de las excepciones a la aplicación de la regla se establece en el Artículo 6 de título IV de la Ley 9635, las siguientes instituciones (varias se incorporaron en fechas posteriores a la aprobación de ley -3 de diciembre de 2018-):

1. La CCSS, únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución, según la versión original de la norma. No obstante, en el fallo de la Sala Constitucional, como producto de la consulta del respectivo proyecto ley, la sala determinó que el proyecto debía entender que la regla tampoco aplicaba al Seguro de Enfermedad y Maternidad.

2. Toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia, pero solo en lo relativo a dicha labor. Esta norma dejará de aplicar cuando la empresa solicite un rescate financiero al Poder Ejecutivo o en el momento en que su coeficiente deuda sobre activos sea superior al cincuenta por ciento (50 %). Entre los casos de controversia surgidos posteriormente, está el de FANAL, empresa pública que fabrica un producto en condición de monopolio (alcohol destilado), pero que cuenta con competencia importada, principalmente, y local por medio del mercado de cerveza.
3. RECOPE, únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera, lo que dejó sujeto a la regla las inversiones en almacenamiento y distribución de combustibles.
4. Las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país, excepción que se introdujo en el año 2020, por medio de la Ley n.° 9848. La salvedad se aprobó con la condición de que esta no será aplicable a aquellos recursos de los presupuestos de los gobiernos locales y concejos municipales de distrito provenientes de transferencias realizadas por el gobierno central, o sea, la excepción aplica sobre los recursos propios.
5. Los comités cantonales de deportes, exceptuados de la aplicación de la regla fiscal por la misma ley que se hizo en el caso de los municipios.
6. El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Sistema 9-1-1, únicamente, en lo que se refiere a los recursos dirigidos para el funcionamiento del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres (COAVIFMU), excepción incorporada en marzo del 2022, por medio de la Ley n.° 10 158, que declaró los servicios de atención de la violencia contra las mujeres como servicio esencial.
7. La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), únicamente en lo que se refiere al gasto y las transferencias financiadas con los recursos provenientes de los cánones que benefician a esta entidad. De igual forma quedarán exentos de la aplicación de la regla fiscal relativa a estos recursos, los gastos que se realicen con ellos por parte de las entidades receptoras, las cuales solo lo podrán usar para financiar inversiones o gasto de capital, quedando expresamente prohibido el uso de estos fondos para gasto corriente. Está excepción se incorporó mediante Ley n.° 10 157 del 8 de marzo del 2022.

Para calcular la regla fiscal, que establece un límite al crecimiento al gasto corriente y total de las instituciones públicas, se considera el nivel de deuda del Gobierno Central con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), y el crecimiento promedio del PIB nominal de los cuatro años anteriores al año de formulación del presupuesto.

En el Artículo 11 del Título IV de dicha ley, se establecen cuatro niveles de aplicación de la regla fiscal, al ser el “c” el que aplicó para los años 2020 y 2021, y el “d” el que aplica para el 2022 y durante el tiempo en que la relación deuda/PIB se mantenga por encima del 60 %.

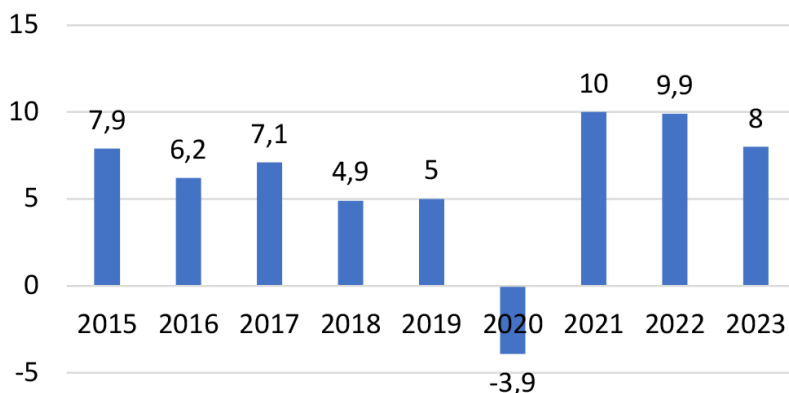
El gasto corriente de los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero crecerá según los siguientes parámetros de deuda del gobierno central:

- a) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla fiscal no supere el treinta por ciento (30 %) del PIB, o la relación gasto corriente - PIB del gobierno central sea del diecisiete por ciento (17 %), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.
- b) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30 %) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45 %) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85 %) del promedio del crecimiento del PIB nominal.
- c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45 %) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60 %) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75 %) del promedio del crecimiento del PIB nominal.
- d) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60 %) del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65 %) del promedio del crecimiento del PIB nominal. (Resaltado es propio)

En el primer caso, el crecimiento del gasto corriente sería igual al de la economía en su conjunto, medido por el PIB nominal. En el segundo equivaldrá al promedio obtenido de los PIB nominales de los cuatro años previos a la formulación del presupuesto, se multiplica por 0,85; en el tercer escenario se multiplica por 0,75 y en el cuarto caso se multiplica por 0,65, con una salvedad en este último caso que se explicará más adelante. A fin de visualizar el efecto que el crecimiento del PIB nominal pasado tendrá sobre el incremento del gasto que la regla autorice, se presentan en la figura 1 los números del PIB nominal.

Figura 1

Costa Rica: tasa de crecimiento del PIB nominal 2015-2023



FUENTE: Banco Central de Costa Rica, 2023

Roxana Morales Ramos, Fernando Rodríguez Garro



Como se indicó, la aplicación de la regla inició desde la formulación del presupuesto ordinario 2020 (con la regla “c”), limitando solo el crecimiento del gasto corriente (becas, salarios, gastos de operación, mantenimientos, adquisición de bienes y servicios que no son catalogados como activos, entre otros); no obstante, a partir de la formulación del presupuesto ordinario 2022, la regla fiscal aplica sobre el gasto total que comprende el gasto corriente más el de capital o de inversión (Regla “d”).

A partir de 2022, como se estaría en el escenario “d”, también se aplicarán medidas adicionales, tal como lo indica el Artículo 13 de dicha ley:

ARTÍCULO 13- Medidas extraordinarias. En el caso de que se apliquen las condiciones del escenario d) del Artículo 11 de la presente ley, se adoptarán las siguientes medidas extraordinarias:

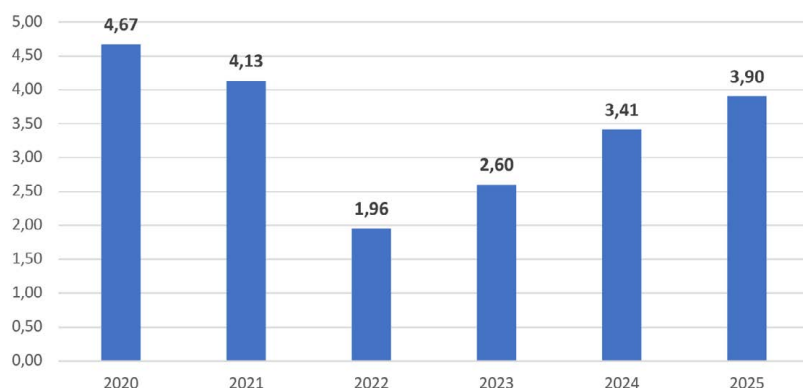
- a) No se ajustarán por ningún concepto las pensiones, excepto en lo que corresponde a costo de vida.
- b) El Gobierno central no suscribirá préstamos o créditos, salvo aquellos que sean un paliativo para la deuda pública o estén destinados a ser utilizados en gastos de capital.
- c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida o de forma retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar las prestaciones legales, jubilaciones y la anualidad del funcionario. En este escenario tampoco se realizará ningún aumento a la remuneración de los diputados y las diputadas de la República. (Así adicionado el párrafo anterior por el Artículo 2 de la Ley para congelar las remuneraciones de diputados y diputadas en el escenario de alta deuda pública, n.º 9987 del 31 de mayo del 2021).
- d) El Poder Ejecutivo no podrá efectuar rescates financieros, otorgar subsidios de ningún tipo, así como realizar cualquier otro movimiento que implique una erogación de recursos públicos, a los sectores productivos, salvo en aquellos casos en que la Asamblea Legislativa, mediante ley, declare la procedencia del rescate financiero, ayuda o subsidio a favor de estos. (Resaltado es propio)

En la figura 2, se observa la regla fiscal comunicada por el Ministerio de Hacienda para los años 2020-2023 y el cálculo que se aplicaría para 2024, tomando como referencia las estimaciones de crecimiento del PIB nominal del BCCR. Como se indicó antes, para 2020 y 2021 ese límite al incremento aplicó solo al gasto corriente y, a partir de 2022, aplica también para el total (gasto corriente más gasto de capital).



Figura 2

Costa Rica: Regla fiscal 2020-2023. Estimación para 2024 y 2025



FUENTE: elaboración propia con información del BCCR, 2023.

Con respecto a la deuda pública de Costa Rica, en 2020 el crecimiento de esta estuvo muy marcado por la fuerte caída en la producción y el mayor gasto producto de la crisis generada por la Covid-19. El Ministerio de Hacienda estima, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2027, que la deuda pública empezará a reducirse lentamente a partir del 2023, sin embargo, permanecerá al menos hasta el 2027 por encima del 60 % del PIB, lo que significa que se mantendrá la regla “d” en ejecución hasta que la relación deuda/PIB baje del 60 %.

Finalmente, es preciso indicar que la regla fiscal de Costa Rica establece Cláusulas de Escape, las cuales se definen en el Artículo 16, del título IV de la Ley n.º9635:

...a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.º 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. **En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.**

En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el periodo de emergencia, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 13 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.

b) En caso de que la economía atravesase por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el presidente de la República,

previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente **hasta por un periodo máximo de dos años consecutivos**, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.

En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por las causales señaladas en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de esta una vez expirado el plazo de suspensión. **La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres años**, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada uno de los años de la gradualidad.

Estas cláusulas han sido aplicadas en el país –de forma muy restrictiva– desde el 16 de marzo de 2020, fecha en que mediante decreto ejecutivo se declaró “emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID19” (Decreto Ejecutivo 42227-MP-S, 2020, p. 3) y fueron delimitadas en el reglamento del Título IV de la Ley n.° 9635 (Decreto Ejecutivo n.° 41641-H, 2019).

Esa forma restrictiva de aplicación de la regla fiscal incluso roza con otras disposiciones legales, o va más allá de lo dispuesto por la misma Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

La regla fiscal limita la aplicación de la excepción del gasto por emergencias a 2 años, cuando la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Ley n.° 8488, establece que la Comisión Nacional de Emergencias tendrá hasta 5 años para atender la fase de reconstrucción en caso de un suceso, según lo dispone el Artículo 30 de ese cuerpo legal, lo cual entra en contradicción con la disposición de la regla fiscal.

Otra particularidad es el procedimiento creado por el reglamento al Título IV de la Ley n.° 9635, en cuanto a la declaración de emergencia. La ley señala que se dejará de aplicar la regla fiscal si se produce una declaración de emergencia que tenga como consecuencia un gasto corriente igual o superior al 0,3 % del PIB y no señala ninguna restricción adicional. No obstante, el Artículo 23 del reglamento crea un procedimiento en el cual las entidades públicas piden una autorización para la desaplicación de la regla fiscal en una porción limitada de su gasto, para lo cual deben identificar el gasto asociado a la atención del suceso y la Comisión Nacional de Emergencia deberá hacer un análisis de causalidad y pertinencia, a fin de dar el visto bueno a ese procedimiento.

Supone este procedimiento que es posible individualizar un gasto “adicional” en una declaratoria de emergencia y no que dicho suceso puede pasar a ser parte de la



cotidianidad del trabajo de una entidad pública, como sucedió con el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social durante la pandemia del Covid-19, incluso con las mismas universidades públicas en cuanto al rol asumido para poder seguir adelante con sus actividades académicas.

Asume, entonces, que ese gasto es excepcional y puede asociarse perfectamente a la temporalidad prevista por la ley, que es de dos años, cuando los efectos de la emergencia podrían ir más allá de eso. Además, la norma reglamentaria establece que el gasto por la atención del suceso que es sometido a la excepción de la regla, que supone temporal, deberá en todos los casos reducirse al terminar la situación de emergencia o será asumido dentro del límite de gasto que fijará la regla en los siguientes ejercicios económicos.

Dos problemas, al menos, surge de la forma en la que está planteado este procedimiento (que no se establece en la ley): por un lado las instituciones podrían ver reducidos los recursos de ejecución ordinaria, mientras incrementan sustancialmente los gastos para atender una emergencia (pasó con muchos organismos entre ellas las universidades), lo que afectaría el funcionamiento de las entidades públicas una vez que la emergencia haya pasado, y, por otra parte, las emergencias podrían provocar problemas de gestión por más tiempo, más allá de los 2 años dependiendo del tamaño del evento que haya motivado la emergencia.

En el primer caso se convierte en un serio desincentivo para pedir una excepción a la aplicación de la regla, lo que desvirtúa el sentido de esta, particularmente importante en un país expuesto a riesgos sísmicos, volcánicos y climáticos, entre otros. Estas son dificultades que surgen de la aplicación de un procedimiento establecido en el reglamento de la regla fiscal, que no está instaurado en la Ley n.º 9635.

En cuanto a la desaplicación de la regla fiscal en caso de una caída en la actividad económica, el primer párrafo del Artículo 16 de la Ley n.º 9635 dice lo siguiente: “ARTÍCULO 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título **se suspenderá** en los siguientes casos: (...)”.

El artículo señala que la regla se suspenderá cuando haya una recesión, no dice “se podrá suspender”, o sea, indica la desaplicación de la medida en caso de una reducción importante de la actividad económica, no introduce la facultad de las autoridades de considerar si pueden o no dejar de aplicar la regla fiscal.

Si bien la condición de recesión se vivió en el 2020 y ya quedó atrás, al no haberla desaplicado en ese momento se parte de los recursos ejecutados en ese año como punto de partida para el presupuesto de los años siguientes lo que está agudizando los problemas de aplicación de la regla para las entidades públicas, además de que se utiliza el crecimiento del PIB nominal del 2020 (con valores negativos) para el cálculo del crecimiento autorizado del gasto para el periodo 2022 a 2025.



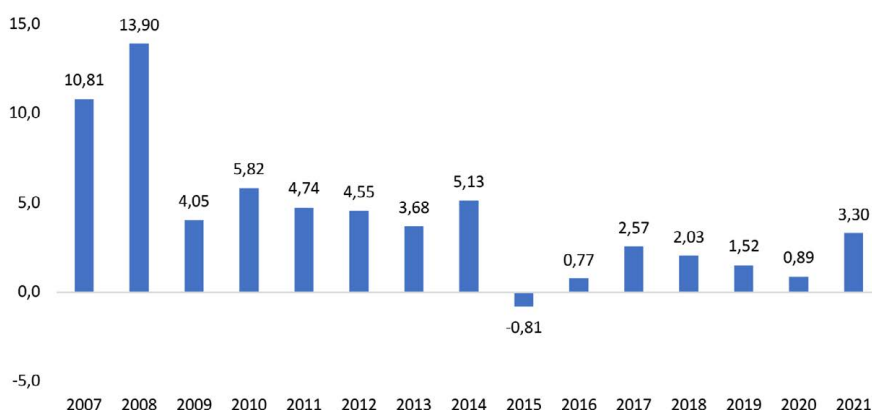
3. Regla fiscal e inflación

La pandemia ha afectado significativamente las cadenas globales de valor, además de los problemas de abastecimiento de energía y otros bienes, como consecuencia de la guerra en Ucrania, lo que ha empujado los niveles de precios de muchos países; por ejemplo: en los Estados Unidos la inflación cerró el 2021 en +7 % (la más alta en 40 años), en México fue de 7,4 % (la mayor en 20 años), en Chile 7,2 % (la mayor en 14 años), en El Salvador 6 %, en Honduras 5,3 %, en la eurozona 5 % y, en Costa Rica 3,3 % (la más alta en 7 años).

En Costa Rica, la inflación, medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), desde 2009 comenzó a bajar de manera sostenida, llegando a -0,81 % en 2015 y a 0,89 % en 2020; sin embargo, en 2021 se revirtió la tendencia (figura 3) y, en lo que va de 2022 los precios siguen al alza (5,78 % interanual a marzo).

Figura 3

Costa Rica: variación anual (%) del Índice de Precios al Consumidor



FUENTE: elaboración propia con datos del BCCR, 2023.

Dadas las estimaciones hechas anteriormente, sobre los escenarios de crecimiento del gasto para el 2022 y los años siguientes, y considerando el aumento de precios observado a lo largo del 2022 (un 10,36 % de inflación interanual a septiembre del 2022), la regla fiscal implicará un crecimiento por debajo de la inflación que se prevé tendrá el país, lo que en la práctica será una reducción del gasto en términos reales.

La reducción del gasto en términos reales implicaría para las instituciones públicas una pérdida de la capacidad de atención de la demanda de sus servicios, con consecuencias gravosas para la población en general.

Lo anterior, afectará la capacidad de compra e inversión de las instituciones del Estado, ya que por regla fiscal el gasto total del 2022 solo puede crecer un 1,96 % con respecto

al ejecutado en 2021, y la inflación del 2022 cerrará muy por encima de eso. En otras palabras, el gasto público real caerá de manera importante este año, lo que redundará en un menor crecimiento económico y, por ende, en mayores dificultades para alcanzar los niveles de empleo de antes de la crisis provocada por la COVID-19.

Además, como se indicó antes, la regla fiscal vigente (regla d) no permite que los salarios sean ajustados ni por inflación mientras la relación deuda/PIB supere el 60 %, por lo que, bajo este escenario, serán muchos los meses en que las personas trabajadoras del sector público no recibirán ajustes en sus salarios, lo cual tendrá efectos de distinta índole.

Hasta el momento no se ha estimado el impacto del congelamiento de salarios públicos y pensiones en el consumo nacional, considerando que el nivel salarial en el sector público es más alto, el efecto en mercados específicos por la disminución del poder adquisitivo de los empleados públicos puede ser significativo (por ejemplo, en la adquisición de bienes duraderos o de vivienda).

La reducción sostenida del salario real en el sector público por otra parte, en razón de la aplicación de la regla fiscal, podría provocar más rotación de personal en las entidades públicas y tener efectos negativos en el funcionamiento del sector público.

4. Metodología de aplicación de la regla fiscal

La regla fiscal se mide en dos momentos, el primero durante el proceso de formulación del presupuesto ordinario de las instituciones, y el segundo durante la fase de ejecución de este. El control o verificación del cumplimiento de la regla fiscal es realizado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (STAP), tanto en la fase de formulación como en la de ejecución.

Para establecer el monto anual máximo, de gasto corriente o total, de las instituciones sujetas a la regla fiscal, se utiliza el Clasificador económico del gasto del sector público³. Este clasificador tiene cuatro grandes cuentas, pero la regla únicamente limita a las primeras dos (A) y (B):

- **Gasto corriente (A):** erogaciones que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios, así como las transferencias corrientes. Los bienes y servicios clasificados en esta partida tienen una vida prevista inferior a un año, por lo que no forman parte de los bienes duraderos.
- **Gasto de capital (B):** erogaciones para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones,

3 “La clasificación económica del gasto consiste en la identificación y agrupación de los egresos del sector público en categorías homogéneas definidas según las características económicas de la transacción, cuyo propósito es servir a la medición del efecto en la economía de las operaciones del sector público. Permite diferenciar el gasto según la finalidad económica, en gasto corriente y de capital y las transacciones financieras.” (Ministerio de Hacienda, 2004)

compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital.

- **Transacciones financieras (C):** son erogaciones generadas por transacciones recuperables. En este grupo se reflejan los préstamos, la adquisición de valores, la amortización de la deuda y otros activos financieros.
- **Sumas sin asignación (D):** comprende las cuentas del grupo “sumas sin asignación presupuestaria” del clasificador objeto del gasto, que permiten guardar el equilibrio presupuestario.
- **Gasto total:** suma de (A) + (B)

En la figura 4 se presenta un ejemplo de la aplicación de la regla fiscal en el año 2022, según la metodología que establece la Ley n.° 9635 y su reglamento.

Suponemos que una institución pública presupuestó para el año 2021, un ingreso por ₡10 millones, un gasto corriente por ₡7 millones y, un gasto de inversión por ₡3 millones.

Para el año 2022, el máximo gasto corriente que puede presupuestar esa institución, por la aplicación de regla fiscal, es el presupuestado en 2021 más un 1,96 % (₡7 137 200), y el gasto total máximo será también el presupuestado en 2021 más un 1,96 % (₡10 196 000).

Hasta aquí se cumple la primera fase de verificación de la regla fiscal: en la formulación presupuestaria.

Si esta institución recibe algún ingreso adicional a los ₡10 196 000, no podrá incorporarlos ni en el gasto corriente, ni al gasto de inversión (en presupuestos extraordinarios, ya que se encuentra en el techo de formulación que establece la regla fiscal. El monto adicional que reciba solo podrá incluirlo en la partida de “Sumas sin Asignación”).

Ahora bien, para determinar cuánto es la suma máxima del presupuesto 2022 que esta institución podrá ejecutar, se debe tomar el monto ejecutado⁴ en 2021 (gasto corriente y total y adicionarle un 1,96 %. Esta corresponde a la segunda fase de verificación de la regla fiscal.

Según el ejemplo, en 2021, de los ₡10 millones presupuestados como gasto total, solamente ejecutó ₡8 millones, por lo que, en 2022, lo más que podrá ejecutar es ₡8 156 000 de los ₡10 196 000 que pudo presupuestar.

Por su parte, como la regla aplica individualmente sobre el gasto corriente, el monto máximo que podrá ejecutar esta institución, por este concepto durante 2022, es de ₡6 117 600, ya que en 2021 solo logró ejecutar ₡6 millones.

4 Solo se incluyen las erogaciones pagadas durante el período fiscal (1 de enero al 31 de diciembre), dentro de la ejecución presupuestaria. Los compromisos contractuales no se contabilizan dentro de la ejecución del presupuesto, y estos deben ser cubiertos con los ingresos del siguiente período.

En resumen, en 2022 esta institución no podrá utilizar ₡2 039 200 del total de sus ingresos, ya que la regla fiscal medida en la fase de ejecución impide utilizar esos recursos, a pesar de haberse aprobado como ingresos por parte de la Contraloría General de la República en el presupuesto ordinario.

Figura 4

Ejemplo de aplicación de la regla fiscal para el año 2022. Montos en colones corrientes



FUENTE: elaboración propia, 2023.

5. Sobre las sanciones por incumplimiento de regla fiscal

En el Artículo 26 del título IV de la Ley n.º 9635 se establece que el no cumplimiento de la regla fiscal será considerado como una **falta grave a la Hacienda Pública**, por lo que las instituciones sujetas a la aplicación de la regla fiscal deben tomar todas las medidas necesarias para cumplir con esta norma:

ARTÍCULO 26- Sanciones. El incumplimiento injustificado de la regla fiscal y del control de esta constituye una falta grave contra la Hacienda Pública, y serán sancionadas según lo indicado en el artículo 68 de la Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, de 7 de setiembre de 1994. Lo anterior, sin demérito de lo dispuesto en el artículo 339 de la Ley No. 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970... (Resaltado es propio)

El Artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República señala que:

Artículo 68.- Potestad para ordenar y recomendar sanciones. La Contraloría General de la República, sin perjuicio de otras sanciones previstas por ley, cuando en el ejercicio de sus potestades determine que un servidor de los sujetos pasivos ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa

competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso.(...).

Por otra parte, el Artículo 339 del Código Penal dice lo siguiente:

Artículo 339.- Será reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omite, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuando está obligado a hacerlo.

La *Constitución Política*, las leyes nacionales, los convenios internacionales, los reglamentos y otros instrumentos jurídicos, asignan funciones y responsabilidades a las entidades públicas, que son imposibles de cumplir a cabalidad en un entorno fiscal restrictivo, sin que el marco normativo releve de responsabilidad al Estado y a los funcionarios públicos encargados de esas entidades, por la ausencia de recursos para cumplir sus funciones.

Por ejemplo, en el caso de educación, a pesar de que la *Constitución Política* habla de asignar un 8 % del PIB a este rubro, la aplicación estricta de la regla fiscal no solo haría imposible eso, sino que provocará que el monto asignado a educación, medido con respecto al PIB, disminuya de forma paulatina conforme pase el tiempo.

Esto produce una contradicción en el cumplimiento de los deberes que el marco normativo tiene para instituciones y funcionarios, en caso de que la regla fiscal empiece a provocar problemas para su funcionamiento. ¿Cumplir la constitución y las leyes, o cumplir la regla fiscal, so pena de que si no cumple esta última pueda sufrir una sanción gravosa?

6. Afectaciones de la regla fiscal en las instituciones públicas

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, y de la experiencia que ha tenido el país en los 27 meses en que ha estado vigente la regla fiscal, a continuación, se presenta una serie de observaciones al diseño y la metodología de aplicación de este mecanismo de control fiscal, además de las citadas en puntos anteriores, con el objetivo justificar la propuesta de reforma a la Ley n.º 9635 que se presenta en el último apartado de este documento.

- Aplicar regla fiscal en las ejecuciones presupuestarias genera inseguridad jurídica e imposibilita la planificación al no tenerse certeza si los recursos presupuestados para el periodo siguiente podrán ejecutarse.
- No se puede prever, con certeza, el monto de ejecución del presupuesto del año en curso. Esto da como resultado una diferencia importante —y cada vez mayor— entre los límites de regla fiscal en procesos de formulación presupuestaria y los montos que finalmente se podrán ejecutar de ese presupuesto.



- La incertidumbre sobre el nivel de ejecución del gasto de inversión impide asegurar el pago de obras en los siguientes años, aun cuando se cuente con el presupuesto y los recursos en el momento de adquirir las obligaciones contractuales.
- No se puede garantizar el avance de las obras de inversión y plan de desembolsos planificado: se realizan proyecciones, pero puede haber atrasos o situaciones que reducen la ejecución del presupuesto planificado en un año determinado, lo que afectará los límites de ejecución de los siguientes años.
- Como la norma no especifica el tratamiento que se debe dar al gasto de intereses que se pagan por la deuda pública contraída, es posible que, al no tener control sobre su evolución (posible incremento por alza en tasas de interés y tipo de cambio), se generen presiones para reducir otras partidas del gasto, afectando el funcionamiento del Estado.
- Existen instituciones que están buscando mecanismos para generar ingresos propios (venta de bienes o servicios, donaciones, cooperación internacional, entre otros), pero al estar en el límite de la regla fiscal (en la fase de formulación), se ven imposibilitadas de incorporar nuevos recursos al presupuesto y, por ende, nuevos gastos. En otras palabras, aplicar la regla fiscal a los recursos propios resulta improcedente, ya que los gastos que se generan con estos ingresos no afectan en nada el déficit fiscal del gobierno central ni el nivel de deuda pública del país. Incluso muchas instituciones tienen ingresos propios que no pasan por el presupuesto nacional, por lo que no son parte de la contabilidad del gobierno central.
- No se exceptúa de la aplicación de la regla fiscal los recursos por créditos internacionales, lo que podría impedir su utilización (total o parcialmente), y afectar el cumplimiento de los objetivos definidos y los compromisos pactados. Misma situación se produce con las donaciones y los recursos de cooperación internacional.
- Los ingresos y los gastos de la mayoría de las instituciones públicas, durante 2020 y 2021, fueron afectados por la crisis que generó la COVID-19, lo cual reduce los límites de gasto (corriente o inversión) permitidos por la regla fiscal para los siguientes años. En otras palabras, la regla fiscal en Costa Rica toma como punto de partida años atípicos, donde la economía fue drásticamente golpeada por una crisis de escala mundial, situación que afecta el retorno a la normalidad de las instituciones.
- Entre más acciones realicen las instituciones para el uso eficiente de los recursos y la contención del gasto, más se afecta la ejecución presupuestaria de ese año (se reduce), lo que impide redistribuir esos “ahorros” en otras necesidades institucionales (durante ese año o el siguiente). Al bajar la ejecución del presupuesto, las posibilidades de gasto del siguiente año también se ven reducidas.
- Para las instituciones no es posible ejecutar el 100 % de lo presupuestado, por lo que cada año se podrá ejecutar un monto menor con respecto al año anterior. En inversiones será imposible ejecutar todo lo presupuestado por diversas razones, entre ellas las siguientes:
 - Procesos de contratación (incluidas posibles apelaciones): afectan los tiempos para ejecutar las compras.



- Tiempos requeridos para tramitar permisos (Ministerio de Salud, bomberos, Setena, permisos de importación, seguridad, etc.)
 - Tiempo requerido para el refrendo de contratos por parte de la Contraloría General de la República (CGR).
 - Duración para importar productos (agravado por la crisis económica mundial).
 - Adquisición de productos tecnológicos muy especializados cuyo proceso de elaboración supera un periodo presupuestario.
 - Proceso de desarrollo de las obras (construcciones) de forma plurianual.
 - Existen constructoras y proveedores que incumplen plazos y contratos (afecta plan de desembolsos o ejecución de los recursos).
 - Reajustes de precios (por inflación o por tipo de cambiario): se resguardan recursos para hacer frente a las solicitudes de reajuste de precios que la ley contempla para los procesos de contratación administrativa, primordialmente en el caso de obras de infraestructura, sin embargo, son inciertos los montos requeridos.
- La inclusión del gasto de capital (inversión) en el escenario más restringido de la regla, incrementa su carácter procíclico (recesivo) y dificulta alcanzar un escenario de sostenibilidad de la deuda. O sea, empuja la economía hacia abajo en momentos de contracción y estimula la economía cuando hay expansión. Lo ideal es que en contextos de bajo crecimiento la inversión pública ayude a la economía nacional a recuperarse y crecer más, lo que no sería posible con la aplicación estricta de la regla, lo que hace más difícil resolver el problema fiscal del país y alarga los efectos más restrictivos de la propia regla, al mantener más tiempo vigente el inciso “d” (círculo vicioso).
 - La regla fiscal no considera los posibles desvíos de las variables relevantes, por ejemplo: ¿qué pasa si la inflación crece más de lo previsto en un año, o los costos operativos de las entidades públicas incrementa más allá de la capacidad de asumirlos?
 - Cuando se alcanza el escenario más restrictivo de la regla fiscal (inciso “d”), se toman medidas adicionales, como por ejemplo el congelamiento de los salarios públicos, situación que se estima afectará por varios años (mientras la relación deuda/PIB esté por encima del 60 %), lo que tendrá un efecto adverso (aun sin calcular) sobre el consumo nacional y sobre el producto interno bruto (PIB).
 - La regla fiscal no estableció un criterio particular para el tratamiento del gasto en educación, y su aplicación estricta implicaría un incumplimiento del precepto constitucional⁵, salvo en el primer nivel de la regla.
 - En el caso de las universidades públicas, la regla fiscal violenta la *Constitución Política* cuando la regla definida para crecimiento del gasto sea menor que la inflación de la economía. Lo anterior obedece a que en el Artículo 85 se establece:

... “Las **rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas**, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan”. Referido al Fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES)

5 ARTÍCULO 78. “... En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.” (*Constitución Política de Costa Rica*)



“El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, **ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.**” (El resaltado es propio) (*Constitución Política de Costa Rica*)

- La Ley n.° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su Artículo 5, establece varios principios presupuestarios, entre ellos el **Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa**, que indica lo siguiente: “Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar”.

Con la aplicación de la regla fiscal este principio se transgrede, es decir, aun cuando la institución cuenta con el presupuesto de gastos aprobado por la Contraloría General de la República (CGR), bajo el principio de equilibrio presupuestario, una parte de esos gastos no podrán efectuarse.

En este sentido, el proceso de formulación presupuestaria resulta falaz ya que una parte de los gastos presupuestados (que están asociados a objetivos y metas) y aprobados en los presupuestos ordinarios, no se podrán ejecutar.

- La regla fiscal ha sido diseñada para reducir el tamaño del Estado y de continuar con su actual metodología de aplicación, provocará, a partir de 2022, graves afectaciones en la institucionalidad pública y en el desarrollo del país.

7. Propuesta de modificación de la regla fiscal

Una vez realizado el anterior análisis, es claro que la Ley n.° 9635 requiere una reforma cuanto antes, que contemple al menos los siguientes aspectos:

- Establecer que el porcentaje de crecimiento del gasto público no sea menor que la inflación proyectada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR), y que este nivel sea ajustado cada trimestre (revisiones periódicas).
- Sacar de la limitación del gasto al gasto de capital, pues en el actual entorno de incertidumbre económica, impulsar la inversión pública ayudaría al país a crecer más rápido y permitiría alcanzar más rápidamente un nivel de sostenibilidad de la deuda pública.
- Sacar del límite del gasto los recursos públicos destinados a ayudas a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad económica, así como el gasto presupuestado a subsidios y becas estudiantiles. El aumento en la inflación, pero sobre todo en el costo de los alimentos y, eventualmente, del transporte público, producirá un efecto negativo mayor sobre las finanzas de las familias de menores recursos. Limitar el crecimiento del gasto en este caso sería contraproducente.
- Deberían quedar por fuera de la aplicación de los límites de la regla fiscal, aquellos gastos ejecutados por entidades públicas con recursos propios, generados por la venta de servicios o el cobro de tarifas, tributos especiales en entidades



autónomas, ingreso a áreas protegidas y zonas de recreación, entre otros. Autorizar el gasto de estos recursos no afectaría el déficit del gobierno central, pero sí está provocando problemas para que las entidades públicas utilicen recursos que tienen disponibles y cumplan con las funciones que las leyes y la constitución les asignan.

- Considerando el punto anterior, tampoco tiene sentido que se limite la ejecución de recursos provenientes de donaciones, cooperación internacional, premios y reconocimientos por políticas ambientales, entre otros.
- Debe aplicarse una excepción a la aplicación de la regla fiscal a los gastos dedicados a la educación, a fin de cerrar la brecha educativa generada en los últimos años y evitar que se trasgreda la disposición constitucional de que la educación reciba un 8 % del PIB en recursos públicos.
- Finalmente, las excepciones de aplicación de la regla fiscal producto de emergencias declaradas en el país, deberían aplicarse en el mismo plazo que se establece como vigencia para una declaración de emergencia, cinco años, y no dos años como dice actualmente la Ley 9635. Además, el reglamento correspondiente no debe ir más allá de lo dispuesto en la ley.

8. Referencias

- Barreix, A. (2019) *Reglas fiscales: lecciones aprendidas para alcanzar la disciplina fiscal*. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/reglas-fiscales-controlar-gasto-publico-america-latina/>
- Barreix, A., Corrales, L., Benitez, J., Garcimartín, C., Ardanaz, M., Díaz, S., Cerda, R., Larraín, F., Revilla, E., Acevedo, C., Peña, S., Agüero, E., Mendoza, W., Escobar, A. (2019). *Reglas fiscales resilientes en América Latina*. <http://dx.doi.org/10.18235/0002003>
- Decreto Ejecutivo n.° 41641-H (2019). *Reglamento al título IV de la Ley n.° 9635*, denominado Responsabilidad Fiscal de la República. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=88641
- Decreto Ejecutivo 42227-MP-S (2020). *Declaratoria de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19* <https://www.presidencia.go.cr/bicentenario/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-Ejecutivo-42227-Emergencia-Nacional.pdf>
- García, N., Merlo, J. I., Valdés, R., Valdivieso, J. & Carrasco, M. (2022). Experiencia internacional en reglas fiscales de deuda. *Serie de Estudios de Finanzas Públicas* (73), Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Chile. <https://hdl.handle.net/11626/18583>
- Ley n.° 9635 (2018). *Fortalecimiento de las finanzas públicas*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720#ddown
- Ministerio de Hacienda (2004). *Clasificador económico del gasto del sector público*. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://www.hacienda.go.cr/docs/51de-d5a43592a_Economico.doc

