

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 Garro²

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

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.

Correo electrónico: roxana.morales.ramos@una.cr, ORCID: [0000-0001-6609-6090](https://orcid.org/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. Correo electrónico: fernando.rodriguez.garro@gmail.com, ORCID: [0000-0003-2018-0187](https://orcid.org/0000-0003-2018-0187)

1

El manuscrito pre-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.

Roxana Morales Ramos y Fernando Rodríguez Garro



Revista Economía y Sociedad by [Universidad Nacional](http://www.una.ac.cr) is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Creado a partir de la obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia>

21 operativas en entidades públicas se harían mayores conforme la regla fiscal se
22 mantenga sin ajustes, de ahí la necesidad de reformas puntuales, para asegurar
23 una aplicación razonable.

24 **Palabras clave:** Gasto Público, Austeridad, Política Fiscal, Inversión Pública.

25
26
27

Abstract

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

38 **Keywords:** Public Expenditure, Austerity, Fiscal Policy, Public Investment.

39
40

Resumo

41

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

53 **Palavras-chave:** Despesas públicas, Austeridade, Política orçamental,
54 Investimento público

55
56

57 1. Introducción

58

2

*El manuscrito pre-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y
revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.*

Roxana Morales Ramos y Fernando Rodríguez Garro



Revista Economía y Sociedad by [Universidad Nacional](http://www.una.ac.cr) is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Creado a partir de la obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia>

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

63
64 En el mundo, las primeras reglas fiscales fueron implementadas en la década de los noventa del Siglo XX,
65 y luego de la crisis financiera de 2008-2009, los países que las tenían les introdujeron reformas para incluir
66 nuevas características, entre ellas, la creación de instituciones de monitoreo y aplicación (Barreix et al.,
67 2019). En la década de los noventa solo seis países en el mundo contaban con reglas fiscales y, a la fecha
68 (inicios de 2022), son alrededor de 105 países los que aplican este instrumento fiscal (García et al, 2022).
69 Según el Barreix et al. (2019), en América Latina existen varios países que han establecido reglas fiscales,
70 entre ellos: Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México,
71 Panamá, Paraguay y Perú. Algunas reglas limitan el crecimiento del gasto del gobierno general, otras solo
72 el gasto del gobierno central, o del Sector Público No Financiero (SPNF). Además, cada país establece las
73 variables que desea controlar y las que definen la regla. Por ejemplo, en Argentina, la regla establece que
74 el gasto corriente primario neto del gobierno general no puede crecer más que la inflación promedio de
75 la economía; en Ecuador, el gasto total del gobierno central no puede aumentar más que el crecimiento
76 del PIB potencial y; en Panamá, el gasto corriente del Sector Público No Financiero no puede superar el
77 crecimiento del PIB potencial más inflación.

78
79 Los promotores de la regla fiscal creen que esta, para que sea efectiva, debe cumplir con al menos los
80 siguientes criterios (García et al., 2022):

- 81
- 82 • **Sostenibilidad:** garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo, es decir, que la
83 probabilidad de no poder pagarla sea mínima.
 - 84 • **Estabilización:** su aplicación debe reducir la volatilidad del PIB.
 - 85 • **Simplicidad:** debe ser de fácil comprensión, tanto por el Gobierno como por los agentes
86 económicos.
 - 87 • **Orientación operativa:** debe convertirse en una guía clara para el proceso presupuestario.
 - 88 • **Resiliencia:** debe sostenerse por un período de tiempo prolongado y no debe ser abandonada
89 después de un *shock*.
 - 90 • **Facilidad de monitoreo y aplicación:** la verificación de su cumplimiento debe ser sencilla y debe
91 haber costos por desviarse de las metas establecidas.
- 92

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

95
96 ...en tiempos de crisis es necesario que exista un mecanismo de ajuste excepcional que le otorgue
97 mayor espacio de acción a la política fiscal, toda vez que el cumplimiento estricto de la regla



98 podría significar una restricción importante a la hora de tratar de contener un shock que afecte
99 a la economía.

100
101 Por lo anterior, muchos países han complementado las reglas fiscales estableciendo cláusulas de escape,
102 las cuales son mecanismos que permiten el desvío temporal de las reglas como respuesta a *shocks*
103 externos (eventos fuera de control de los países), entre ellos: crisis económicas, desastres naturales,
104 shocks en los precios de commodities, shocks migratorios, rescates bancarios o razones de seguridad
105 nacional(García et al., 2022, p.6).

106
107 A nivel internacional existen diferentes tipos de reglas fiscales, entre ellas (Barreix et al., 2019) (García et.
108 al, 2022):

109
110 a) **Las reglas de gasto (primario, corriente o total):** estas reglas tienen el propósito de restringir el
111 gasto, estableciendo un límite máximo de crecimiento, sea en términos absolutos, en tasas o como
112 porcentaje del PIB. Alemania, Estados Unidos, Italia, España, Colombia, Brasil, Uruguay, Costa Rica
113 y Perú, son algunos países que aplican esta regla.

114
115 b) **Las reglas de balance:** suelen definir límites numéricos sobre alguna medida de balance fiscal
116 (diferencias entre ingresos y gastos del gobierno). Estas reglas pueden tener una vinculación
117 directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas y pueden excluir los gastos de capital del
118 cálculo del balance, con el objetivo de proteger la inversión. Algunos países que utilizan este tipo
119 de regla son Finlandia, Chile, Grecia, Costa Rica, Japón, México, Noruega, y Uruguay.

120
121 c) **Las reglas de ingresos:** este tipo de reglas fijan máximos y mínimos (absolutos o como porcentaje
122 del PIB) para los ingresos fiscales. Su principal objetivo es potenciar la recaudación y evitar cargas
123 tributarias excesivas. No están ligadas a la sostenibilidad de las finanzas públicas ni tienen carácter
124 anticíclico. Australia, Francia, Irán, Senegal y Países Bajos son algunos de los países que tienen este
125 tipo de regla.

126
127 d) **Las reglas de deuda:** este tipo de reglas establecen límites cuantitativos al monto de la deuda,
128 generalmente en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y tienen como objetivo lograr una
129 convergencia a una meta de deuda sostenible. Austria, Bélgica, Dinamarca, Ecuador, India, Irlanda,
130 Perú, Panamá y Suecia, son ejemplos de países que aplican este tipo de regla.

131
132 Es importante indicar que la mayoría de los países adoptan dos o más reglas fiscales (combinación de tipos
133 de reglas), y que cada uno las diseña e implementa según los objetivos que busque alcanzar y la
134 institucionalidad.

135
136 El objetivo de este documento es realizar un análisis crítico del diseño y aplicación de la regla fiscal en
137 Costa Rica, creada en el marco de la Ley N°9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, así como de las
138 afectaciones que está teniendo sobre la institucionalidad pública. Se culmina con una propuesta de

4

*El manuscrito pre-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y
revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.*

Roxana Morales Ramos y Fernando Rodríguez Garro



Revista Economía y Sociedad by [Universidad Nacional](http://www.una.ac.cr) is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Creado a partir de la obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia>

139 reforma integral a dicha Ley, que busca corregir los principales problemas detectados en su diseño e
140 implementación, sin pretender eliminarla, ya que la misma es muy necesaria para coadyuvar a la
141 sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

142

143 **2. Implementación de la Regla Fiscal en Costa Rica**

144

145 En Costa Rica existe el antecedente de la presentación de un proyecto de reforma de la Constitución
146 Política, para la introducción de un capítulo en la carta magna denominado “Garantías Económicas”, el
147 cual había sido aprobado en primer debate en el año 1995 y que había presentado en el cuatrienio 1990-
148 1994 por el entonces diputado Miguel Ángel Rodríguez, fue históricamente en ese periodo donde más se
149 discutió sobre temas similares y posteriormente no hubo más discusión sobre la introducción de un
150 mecanismo similar, luego del fracaso de las propuestas presentadas en esa década. La propuesta de
151 Miguel Ángel Rodríguez buscaba limitar el déficit fiscal a un 1% del PIB, entre otras medidas, lo que se
152 constituía en una regla fiscal basada en el resultado fiscal, pero incorporada en la Constitución Política.

153

154 Durante el gobierno del propio Miguel Ángel Rodríguez, en agosto del año 2001, se convocó a un grupo
155 de ex ministros de Hacienda para hacer un análisis de la situación fiscal del país y, sobre todo, proponer
156 medidas de solución a los problemas del momento. Estos emitieron un amplio informe con
157 recomendaciones en distintos campos en abril del 2002, pero en esa ocasión, a pesar de que se valoraron
158 los problemas relacionados con el gasto en ese informe, no se propuso introducir ninguna medida tipo
159 regla fiscal. Durante la administración de Abel Pacheco se formó una comisión denominada Comisión de
160 Control y Ordenamiento del Gasto Público, que tampoco planteó una recomendación relacionada con la
161 introducción de algún mecanismo tipo regla fiscal.

162

163 Durante las administraciones de Oscar Arias y Laura Chinchilla tampoco se retomó el tema, a pesar de que
164 en ambos casos se plantearon propuestas de reforma tributaria y el tema del gasto público saltó a la vista.
165 Sería hasta el gobierno de Luis Guillermo Solís, como reacción política a las propuestas de reforma
166 tributaria y como exigencia de los partidos políticos para ver el tema de impuestos, que se volvió a trabajar
167 en una propuesta de regla fiscal, en esta ocasión para ser incorporada en la legislación nacional con el
168 rango de ley. Presentado formalmente en mayo del 2017, el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal,
169 expediente No. 19.952, planteaba la introducción de una regla de gasto, asociada a la evolución de la
170 deuda pública y referenciada al crecimiento del PIB nominal (que en esencia es lo que se tiene hoy).

171

172 La iniciativa no arrancó su discusión en ese año, debido a la negativa de un grupo de diputados de la
173 Comisión de Hacendarios de la Asamblea Legislativa. No obstante, la misma propuesta del proyecto No.
174 19.952 se incorporó en el expediente No. 20.580, Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas
175 Públicas, un proyecto de ley que tenía 4 componentes: la reforma total del impuesto general sobre las
176 ventas a fin de convertirlo en un impuesto al valor agregado, una reforma del impuesto sobre la renta para
177 introducir un gravamen a las rentas del capital, la introducción de la regla fiscal por medio del capítulo de
178 responsabilidad fiscal y reformas en la remuneración de los empleados públicos.

179



180 Al proyecto de ley No. 20.580 se le aprobó un mecanismo de vía rápida para su discusión legislativa en los
181 primeros meses del año 2018 y en abril de ese mismo año se presentó un texto sustitutivo en la Asamblea
182 Legislativa, con una versión de la regla fiscal muy similar a la versión vigente al día de hoy. El proceso de
183 discusión se extendió hasta inicios de diciembre del 2018, cuando la Asamblea Legislativa dio segundo
184 debate al proyecto que se convirtió en la Ley No. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

185
186 De esta forma, este instrumento de control del gasto entró en vigencia por medio de la [Ley No. 9635](#) y se
187 aplicó por primera vez en el presupuesto del año 2020. Esta regla aplica al Sector Público no Financiero
188 (SPNF) que comprende:

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

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

206
207 Dentro de las excepciones a la aplicación de la Regla, se establece en el artículo 6 de título IV de la Ley
208 9635, las siguientes instituciones (varias se incorporaron en fechas posteriores a la aprobación de ley -3
209 de diciembre de 2018-):

- 210
211 1. La CCSS, únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte
212 (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución, según la versión original de la
213 norma. No obstante, en el fallo de la Sala Constitucional, como producto de la consulta del
214 respectivo proyecto ley, la Sala determinó que el proyecto debía entender que la regla tampoco
215 aplicaba al Seguro de Enfermedad y Maternidad.
- 216 2. Toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen
217 de competencia, pero solo en lo relativo a dicha actividad. Esta norma dejará de aplicar cuando la
218 empresa solicite un rescate financiero al Poder Ejecutivo o cuando su coeficiente deuda sobre
219 activos sea superior al cincuenta por ciento (50%). Entre los casos de controversia surgidos
220 posteriormente está el de FANAL, empresa pública que fabrica un producto en condición de



- 221 monopolio (alcohol destilado), pero que cuenta con competencia importada, principalmente, y
222 local por medio del mercado de cerveza.
- 223 3. RECOPE, únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera, lo que dejó sujeto a la regla
224 las inversiones en almacenamiento y distribución de combustibles.
- 225 4. Las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país, excepción que se introdujo
226 en el año 2020, por medio de la Ley No. 9848. La excepción se aprobó con la condición de que la
227 misma no será aplicable a aquellos recursos de los presupuestos de las municipalidades y concejos
228 municipales de distrito, provenientes de transferencias realizadas por el gobierno central, o sea,
229 la excepción aplica sobre los recursos propios de los gobiernos locales.
- 230 5. Los comités cantonales de deportes, exceptuados de la aplicación de la regla fiscal por la misma
231 ley que se hizo en el caso de los municipios.
- 232 6. El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Sistema 9-1-1, únicamente en lo que se refiere
233 a los recursos dirigidos para el funcionamiento del Centro Operativo de Atención a la Violencia
234 Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres (COAVIFMU), excepción incorporada en marzo del
235 2022 por medio de la Ley No. 10.158, que declaró los servicios de atención de la violencia contra
236 las mujeres como servicio esencial.
- 237 7. La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
238 (JAPDEVA), únicamente en lo que se refiere al gasto y las transferencias financiadas con los
239 recursos provenientes de los cánones que benefician a esta entidad. De igual forma quedarán
240 exentos de la aplicación de la regla fiscal relativa a estos recursos, los gastos que se realicen con
241 ellos por parte de las entidades receptoras, las cuales solo lo podrán usar para financiar inversiones
242 o gasto de capital, quedando expresamente prohibido el uso de estos fondos para gasto corriente.
243 Está excepción se incorporó mediante Ley No. 10.157 del 8 de marzo del 2022.

244
245 Para calcular la regla fiscal, que establece un límite al crecimiento al gasto corriente o al gasto total de las
246 instituciones públicas, se considera el nivel de deuda del Gobierno Central con respecto al Producto
247 Interno Bruto (PIB), y el crecimiento promedio del PIB nominal de los cuatro años anteriores al año de
248 formulación del presupuesto.

249
250 En el Artículo 11 del Título IV de dicha ley, se establecen cuatro niveles de aplicación de la Regla Fiscal,
251 siendo el "c" el que aplicó para los años 2020 y 2021, y el "d" el que aplica para el 2022 y durante el tiempo
252 en que la relación deuda/PIB se mantenga por encima del 60%.

253
254 El gasto corriente de los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero
255 crecerá según los siguientes parámetros de deuda del Gobierno central:

- 256
257 a) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla
258 fiscal no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno
259 central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no
260 sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.

261



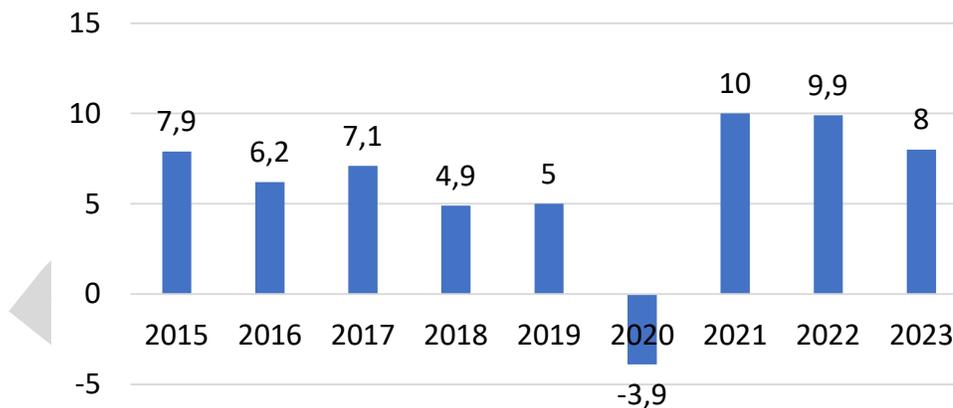
262 b) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla
263 fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por
264 ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y
265 cinco por ciento (85%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.
266

267 c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla
268 fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por
269 ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del **gasto corriente** no sobrepasará el setenta y
270 cinco por ciento (75%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.
271

272 d) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla
273 fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del **gasto**
274 **total** no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB
275 nominal. (Resaltado es propio)
276

277 En el primer caso, el crecimiento del gasto corriente sería igual al crecimiento de la economía en su
278 conjunto, medido por el PIB nominal. En el segundo caso sería igual al promedio obtenido de los PIB
279 nominales de los cuatro años previos a la formulación del presupuesto, se multiplica por 0,85, en el tercer
280 caso se multiplica por 0,75 y en el cuarto caso se multiplica por 0,65, con una salvedad en este último caso
281 que se explicará más adelante. A fin de visualizar el efecto que el crecimiento del PIB nominal pasado
282 tendrá sobre el crecimiento del gasto que la regla autorice, se presentan en la Figura 1 los números del
283 PIB nominal.
284

285 **Figura 1**
286 Costa Rica: tasa de crecimiento del PIB nominal 2015 - 2023



287 **FUENTE:** Banco Central de Costa Rica
288 Como se indicó, la aplicación de la Regla inició desde la formulación del presupuesto ordinario 2020 (con
289 la Regla "c"), limitando solo el crecimiento del **gasto corriente** (becas, salarios, gastos de operación,
290 mantenimientos, adquisición de bienes y servicios que no son catalogados como activos, entre otros); no
291

8

El manuscrito pre-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.

Roxana Morales Ramos y Fernando Rodríguez Garro



292 obstante, a partir de la formulación del presupuesto ordinario 2022, la Regla Fiscal aplica sobre el **gasto**
293 **total** que comprende el gasto corriente más el gasto de capital o gasto de inversión (Regla “d”).
294

295 A partir de 2022, como se estaría en el escenario “d”, también se aplicarán medidas adicionales, tal como
296 lo indica el Artículo 13 de dicha Ley:
297

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

301 a) No se ajustarán por ningún concepto las pensiones, excepto en lo que corresponde a costo de
302 vida.

303 b) El Gobierno central no suscribirá préstamos o créditos, salvo aquellos que sean un paliativo
304 para la deuda pública o estén destinados a ser utilizados en gastos de capital.

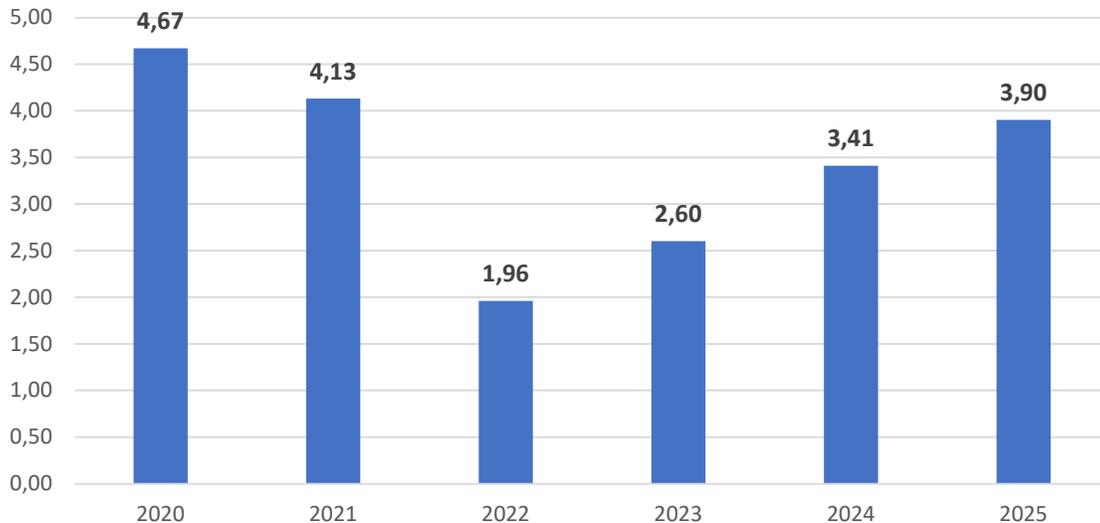
305 c) **No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos**
306 **salariales**, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida o de forma
307 retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar las prestaciones legales,
308 jubilaciones y la anualidad del funcionario. En este escenario tampoco se realizará ningún
309 aumento a la remuneración de los diputados y las diputadas de la República. (Así adicionado el
310 párrafo anterior por el artículo 2° de la Ley para congelar las remuneraciones de diputados y
311 diputadas en el escenario de alta deuda pública, N° 9987 del 31 de mayo del 2021).

312 d) El Poder Ejecutivo no podrá efectuar rescates financieros, otorgar subsidios de ningún tipo,
313 así como realizar cualquier otro movimiento que implique una erogación de recursos públicos, a
314 los sectores productivos, salvo en aquellos casos en que la Asamblea Legislativa, mediante ley,
315 declare la procedencia del rescate financiero, ayuda o subsidio a favor de estos. (Resaltado es
316 propio)

317 En la Figura 2, se observa la Regla Fiscal comunicada por el Ministerio de Hacienda para los años 2020-
318 2023 y el cálculo de la Regla que aplicaría para 2024, tomando como referencia las estimaciones de
319 crecimiento del PIB nominal del BCCR. Como se indicó antes, para 2020 y 2021 ese límite de crecimiento
320 aplicó solo al gasto corriente y, a partir de 2022, aplica tanto al gasto corriente como al gasto total (gasto
321 corriente más gasto de capital).



322 **Figura 2**
323 **Costa Rica: Regla Fiscal 2020 - 2023. Estimación para 2024 y 2025**
324

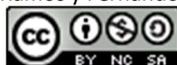


325 **FUENTE:** elaboración propia con información del BCCR.
326

327
328 Con respecto a la deuda pública de Costa Rica, en 2020 el crecimiento de esta estuvo muy marcado por la
329 fuerte caída en la producción y el mayor gasto producto de la crisis generada por la Covid-19. El Ministerio
330 de Hacienda estima, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2027, que la deuda pública empezará a
331 reducirse lentamente a partir del 2023, sin embargo, permanecerá al menos hasta el 2027 por encima del
332 60% del PIB, lo que significa que se mantendrá la regla “d” en ejecución hasta que la relación deuda/PIB
333 baje del 60%.

334
335 Finalmente, es preciso indicar que la regla fiscal de Costa Rica establece Cláusulas de Escape, las cuales se
336 definen en el artículo 16, del título IV de la Ley N°9635:

337
338 ...a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo
339 dispuesto en la Ley N.º 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de
340 noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior
341 al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. **En el caso de la suspensión de la aplicación de la**
342 **regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.**
343 En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa
344 los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el periodo de
345 emergencia, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 13 de la presente
346 ley, o las medidas de contención del gasto.



347 b) En caso de que la economía atravesase por una recesión económica o se tengan proyecciones
348 de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de
349 Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa
350 Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente **hasta por un periodo máximo de dos años**
351 **consecutivos**, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se
352 mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.
353 En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por las causales señaladas
354 en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de esta una vez expirado el
355 plazo de suspensión. **La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres**
356 **años**, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos
357 corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento
358 de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada
359 uno de los años de la gradualidad.
360

361 Estas cláusulas han sido aplicadas en el país -de forma muy restrictiva- desde el 16 de marzo de 2020,
362 fecha en que Mediante Decreto Ejecutivo se declaró *“emergencia nacional en todo el territorio de la*
363 *República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad*
364 *COVID19”* (Decreto Ejecutivo 42227-MP-S, 2020, p.3) y fueron delimitadas en el Reglamento del Título IV
365 de la Ley No. 9635 (Decreto Ejecutivo No. 41641-H, 2019).
366

367 Esa forma restrictiva de aplicación de la regla fiscal incluso roza con otras disposiciones legales, o va más
368 allá de los dispuesto por la misma Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. La regla fiscal limita la
369 aplicación de la excepción del gasto por emergencias a 2 años, cuando la Ley Nacional de Prevención de
370 Riesgos y Atención de Emergencias, Ley No. 8488, establece que la Comisión Nacional de Emergencias
371 tendrá hasta 5 años para atender la fase de reconstrucción en caso de una emergencia, según lo dispone
372 el artículo 30 de ese cuerpo legal, lo cual entra en contradicción con la disposición de la regla fiscal.
373

374 Otra particularidad es el procedimiento creado por el Reglamento al título IV de la ley No. 9635, en cuanto
375 a la declaración de emergencia. La Ley señala que se dejará de aplicar la regla fiscal si se produce una
376 declaración de emergencia que tenga como consecuencia un gasto corriente igual o superior al 0,3% del
377 PIB y no señala ninguna restricción adicional. No obstante, el artículo 23 del Reglamento crea un
378 procedimiento en el cual las entidades públicas piden una autorización para la desaplicación de la regla
379 fiscal en una porción limitada de su gasto, para lo cual deben identificar el gasto asociado a la atención de
380 la emergencia y la Comisión Nacional de Emergencia deberá hacer un análisis de causalidad y pertinencia,
381 a fin de dar el visto bueno a ese procedimiento.
382

383 Supone este procedimiento que es posible individualizar un gasto “adicional” en una declaratoria de
384 emergencia y no que la misma emergencia puede pasar a ser parte de la cotidianidad del trabajo de una
385 entidad pública, como sucedió con el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social durante
386 la pandemia del Covid19, incluso con las mismas universidades públicas en cuanto al rol asumido para
387 poder seguir adelante con sus actividades académicas. Asume, entonces, que ese gasto es excepcional y



388 puede asociarse perfectamente a la temporalidad prevista por la Ley, que es de dos años, cuando los
389 efectos de la emergencia podrían ir más allá de eso. Además, la norma reglamentaria establece que el
390 gasto por la atención de la emergencia que es sometido a la excepción de la regla, que supone temporal,
391 deberá en todos los casos reducirse al término la situación de emergencia o será asumido dentro del límite
392 de gasto que fijará la regla en los siguientes ejercicios económicos.

393
394 Dos problemas, al menos, surge de la forma en la que está planteado este procedimiento (que no se
395 establece en la Ley): por un lado las instituciones podrían ver reducidos los recursos de ejecución ordinaria,
396 mientras incrementan sustancialmente los gastos para atender una emergencia (pasó con muchas
397 entidades entre ellas las universidades), lo que afectaría el funcionamiento de las entidades públicas una
398 vez la emergencia haya pasado, y, por otra parte, las emergencias podrían provocar problemas de gestión
399 por más tiempo, más allá de los 2 años dependiendo del tamaño del evento que haya motivado la
400 emergencia. En el primer caso se convierte en un serio desincentivo para pedir una excepción a la
401 aplicación de la regla, lo que desvirtúa el sentido de la excepción, particularmente importante en un país
402 expuesto a riesgos sísmicos, volcánicos y climáticos, entre otros. Estas son dificultades que surgen de la
403 aplicación de un procedimiento instaurado en el reglamento de la regla fiscal, que no está instaurado en
404 la Ley No. 9635.

405
406 En cuanto a la desaplicación de la regla fiscal en caso de una caída en la actividad económica, el primer
407 párrafo del artículo 16 de la Ley No. 9635 dice lo siguiente: “**ARTÍCULO 16- Cláusulas de escape. La**
408 **aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos: (...)**”
409

410 El artículo señala que la regla se suspenderá en caso de una recesión, no dice “se podrá suspender”, o sea,
411 indica la desaplicación de la medida en caso de una reducción importante de la actividad económica, no
412 introduce la facultad de las autoridades de considerar si pueden o no dejar de aplicar la regla fiscal. Si bien
413 la condición de recesión se vivió en el año 2020 y ya quedó atrás, al no haberla desaplicado en ese
414 momento se parte de los recursos ejecutados en ese año como punto de partida para el presupuesto de
415 los años siguientes lo que está agudizando los problemas de aplicación de la regla para las entidades
416 públicas, además de que se utiliza el crecimiento del PIB nominal del 2020 (con valores negativos) para el
417 cálculo del crecimiento autorizado del gasto de los años 2022 a 2025.

418

419 **3. Regla Fiscal e inflación**

420

421 La pandemia ha afectado significativamente las cadenas globales de valor, además de los problemas de
422 abastecimiento de energía y otros bienes, como consecuencia de la guerra en Ucrania, lo que ha empujado
423 los niveles de precios de muchos países; por ejemplo: en los Estados Unidos la inflación cerró el 2021 en
424 +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
425 años), en El Salvador 6%, en Honduras 5,3%, en la eurozona 5% y, en Costa Rica 3,3% (la más alta en 7
426 años).

427



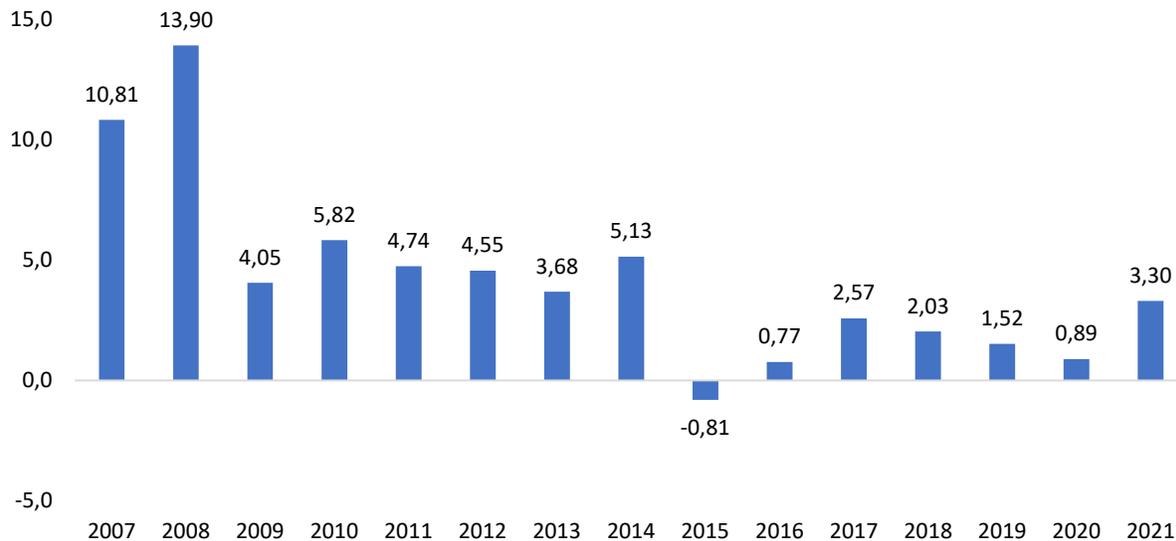
428 En Costa Rica, la inflación, medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), desde 2009 comenzó a
429 bajar de manera sostenida, llegando a -0,81% en 2015 y a 0,89% en 2020; sin embargo, en 2021 se revirtió
430 la tendencia (Figura 3) y, en lo que va de 2022 los precios siguen al alza (5,78%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

431

432 **Figura 3**

433 Costa Rica: Variación anual (%) del Índice de Precios al Consumidor (IPC)

434



435

436 **FUENTE:** Elaboración propia con datos del BCCR.

437

438 Dadas las estimaciones hechas anteriormente sobre los escenarios de crecimiento del gasto para el 2022
439 y los años siguientes, y considerando el aumento de precios observado a lo largo del 2022 (un 10,36% de
440 inflación interanual a septiembre del 2022), la regla fiscal implicará un crecimiento por debajo de la
441 inflación que se prevé tendrá el país, lo que en la práctica será una reducción del gasto en términos reales.
442 La reducción del gasto en términos reales implicaría para las instituciones públicas una pérdida de la
443 capacidad de atención de la demanda de sus servicios, con consecuencias gravosas para la población en
444 general. Lo anterior afectará la capacidad de compra e inversión de las instituciones del Estado, ya que por
445 regla fiscal el gasto total de 2022 solo puede crecer un 1,96% con respecto al gasto ejecutado en 2021, y
446 la inflación del 2022 cerrará muy por encima de eso. En otras palabras, el gasto público real caerá de
447 manera importante este año, lo que redundará en un menor crecimiento económico y, por ende, en
448 mayores dificultades para alcanzar los niveles de empleo de antes de la crisis provocada por la COVID-19.

449

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



454 congelamiento de salarios públicos y pensiones en el consumo nacional, considerando que el nivel salarial
455 en el sector público es más alto, el efecto en mercados específicos por la disminución del poder adquisitivo
456 de los empleados públicos puede ser significativo (por ejemplo, en la adquisición de bienes duraderos o
457 de vivienda). La reducción sostenida del salario real en el sector público por otra parte, en razón de la
458 aplicación de la regla fiscal, podría provocar más rotación de personal en las entidades públicas y tener
459 efectos negativos en el funcionamiento del sector público.
460

461 **4. Metodología de aplicación de la Regla Fiscal**

462
463 La Regla Fiscal se mide en dos momentos, el primero durante el proceso de formulación del presupuesto
464 ordinario de las instituciones, y el segundo durante la fase de ejecución del presupuesto. El control o
465 verificación del cumplimiento de la Regla Fiscal es realizado por la Secretaría Técnica de la Autoridad
466 Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (STAP), tanto en la fase de formulación como en la de ejecución.
467

468 Para establecer el monto anual máximo, de gasto corriente o de gasto total, de las instituciones sujetas a
469 la Regla Fiscal, se utiliza el [Clasificador económico del gasto del sector público](#)³. Este clasificador tiene
470 cuatro grandes cuentas, pero la Regla únicamente limita a las primeras dos (A) y (B):
471

- 472 • **Gasto corriente (A):** erogaciones que se destinan a la remuneración de los factores productivos,
473 adquisición de bienes y servicios, así como las transferencias corrientes. Los bienes y servicios
474 clasificados en esta partida tienen una vida prevista inferior a un año, por lo que no forman parte
475 de los bienes duraderos.
- 476 • **Gasto de capital (B):** erogaciones para la adquisición o producción de bienes duraderos,
477 destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo.
478 Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la
479 formación de capital, así como las transferencias de capital.
- 480 • **Transacciones Financieras (C):** Son erogaciones generadas por transacciones recuperables. En
481 este grupo se reflejan los préstamos, la adquisición de valores, la amortización de la deuda y otros
482 activos financieros.
- 483 • **Sumas sin asignación (D):** Comprende las cuentas del grupo “sumas sin asignación
484 presupuestaria” del Clasificador Objeto del Gasto, que permiten guardar el equilibrio
485 presupuestario.
- 486 • **Gasto total:** suma de (A) + (B)
487

488 En la Figura 1 se presenta un ejemplo de la aplicación de la regla fiscal en el año 2022, según la metodología
489 que establece la Ley N°9635 y su Reglamento.

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)



490
491 Suponemos que una institución pública presupuestó para el año 2021 un ingreso por ₡10 millones, un
492 gasto corriente por ₡7 millones y, un gasto de inversión por ₡3 millones.
493
494 Para el año 2022, el máximo gasto corriente que puede presupuestar esa institución, por la aplicación de
495 Regla Fiscal, es el presupuestado en 2021 más un 1,96% (₡7.137.200), y el gasto total máximo será también
496 el presupuestado en 2021 más un 1,96% (₡10.196.000).
497
498 Hasta aquí se cumple la primera fase de verificación de la regla fiscal: en la formulación presupuestaria.
499
500 Si esta institución recibe algún ingreso adicional a los ₡10.196.000, no podrá incorporarlos ni en el gasto
501 corriente ni al gasto de inversión (en presupuestos extraordinarios), ya que se encuentra en el techo de
502 formulación que establece la Regla Fiscal. El monto adicional que reciba solo podrá incluirlo en la partida
503 de “Sumas sin Asignación”.
504
505 Ahora bien, para determinar cuánto es el monto máximo del presupuesto 2022 que esta institución podrá
506 ejecutar, se debe tomar el monto ejecutado⁴ en 2021 (gasto corriente y gasto total) y adicionarle un 1,96%.
507 Esta corresponde a la segunda fase de verificación de la Regla Fiscal.
508
509 Según el ejemplo, en 2021, de los ₡10 millones presupuestados como gasto total, solamente ejecutó ₡8
510 millones, por lo que, en 2022, lo más que podrá ejecutar es ₡8.156.000 de los ₡10.196.000 que pudo
511 presupuestar.
512
513 Por su parte, como la Regla aplica individualmente sobre el gasto corriente, el monto máximo que podrá
514 ejecutar esta institución, por este concepto durante 2022, es de ₡6.117.600, ya que en 2021 solo logró
515 ejecutar ₡6 millones.
516
517 En resumen, en 2022 esta institución no podrá utilizar ₡2.039.200 del total de sus ingresos, ya que la regla
518 fiscal medida en la fase de ejecución impide utilizar esos recursos, a pesar de haberse aprobado como
519 ingresos por parte de la Contraloría General de la República en el presupuesto ordinario.
520
521
522
523
524
525
526

⁴ Solo se incluyen las erogaciones pagadas durante el periodo fiscal (01 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 periodo.



527 **Figura 4**
528 Ejemplo de aplicación de la Regla Fiscal para el año 2022. Montos en colones corrientes
529
530



531
532 FUENTE: Elaboración propia.

533 5. Sobre las sanciones por incumplimiento de Regla Fiscal

534 En el artículo 26 del título IV de la Ley N°9635 se establece que el no cumplimiento de la regla fiscal será
535 considerado como una **falta grave a la Hacienda Pública**, por lo que las instituciones sujetas a la aplicación
536 de la Regla Fiscal deben tomar todas las medidas necesarias para cumplir con esta norma:

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

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



550 **Artículo 68.- Potestad para ordenar y recomendar sanciones.** La Contraloría General de la
551 República, sin perjuicio de otras sanciones previstas por ley, cuando en el ejercicio de sus
552 potestades determine que un servidor de los sujetos pasivos ha cometido infracciones a las
553 normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha
554 provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa
555 competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción
556 correspondiente de acuerdo con el mérito del caso.(...).

557
558 Por otra parte, el artículo 339 del Código Penal dice lo siguiente:

559
560 Artículo 339.- Será reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario
561 público que ilegalmente omite, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena
562 se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de
563 realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuando está obligado a hacerlo.

564
565 La Constitución Política, las leyes nacionales, los convenios internacionales, los reglamentos y otros
566 instrumentos jurídicos, asignan funciones y responsabilidades a las entidades públicas, que son imposibles
567 de cumplir a cabalidad en un entorno fiscal restrictivo, sin que el marco normativo releve de
568 responsabilidad al Estado y a los funcionarios públicos encargados de esas entidades, por la ausencia de
569 recursos para cumplir sus funciones. Por ejemplo, en el caso de educación, a pesar de que la Constitución
570 Política habla de asignar un 8% del PIB a este rubro, la aplicación estricta de la regla fiscal no solo haría
571 imposible eso, sino que provocará que el monto asignado a educación, medido con respecto al PIB,
572 disminuya de forma paulatina conforme pase el tiempo.

573
574 Esto produce una contradicción en el cumplimiento de los deberes que el marco normativo tiene para
575 instituciones y funcionarios, en caso de que la regla fiscal empiece a provocar problemas para su
576 funcionamiento. ¿Cumplir la constitución y las leyes, o cumplir la regla fiscal, so pena de que si no cumple
577 esta última pueda sufrir una sanción gravosa?

578 579 **6. Afectaciones de la Regla Fiscal en las instituciones públicas**

580
581 A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, y de la experiencia que ha tenido el país en los 27
582 meses en que ha estado vigente la regla fiscal, a continuación, se presenta una serie de observaciones al
583 diseño y la metodología de aplicación de este mecanismo de control fiscal, además de las citadas en puntos
584 anteriores, con el objetivo justificar la propuesta de reforma a la Ley No. 9635 que se presenta en el último
585 apartado de este documento.

- 586
587 ✓ Aplicar regla fiscal en las ejecuciones presupuestarias genera inseguridad jurídica e imposibilita la
588 planificación al no tenerse certeza si los recursos presupuestados para el periodo siguiente podrán
589 ejecutarse.

590



- 591 ✓ No se puede prever, con certeza, el monto de ejecución del presupuesto del año en curso. Esto da
592 como resultado una diferencia importante -y cada vez mayor- entre los límites de regla fiscal en
593 procesos de formulación presupuestaria y los montos que finalmente se podrán ejecutar de ese
594 presupuesto.
595
- 596 ✓ La incertidumbre sobre el nivel de ejecución del gasto de inversión impide asegurar el pago de
597 obras en los siguientes años, aun cuando se cuente con el presupuesto y los recursos en el
598 momento de adquirir las obligaciones contractuales.
599
- 600 ✓ No se puede garantizar el avance de las obras de inversión y plan de desembolsos planificado: se
601 realizan proyecciones, pero puede haber atrasos o situaciones que reducen la ejecución del
602 presupuesto planificado en un año determinado, lo que afectará los límites de ejecución de los
603 siguientes años.
604
- 605 ✓ Como la norma no especifica el tratamiento que se debe dar al gasto de intereses que se pagan
606 por la deuda pública contraída, es posible que, al no tener control sobre su evolución (posible
607 incremento por alza en tasas de interés y/o tipo de cambio), se generen presiones para reducir
608 otras partidas del gasto, afectado el funcionamiento del Estado.
609
- 610 ✓ Existen instituciones que están buscando mecanismos para generar ingresos propios (venta de
611 bienes o servicios, donaciones, cooperación internacional, entre otros), pero al estar en el límite
612 de la regla fiscal (en la fase de formulación), se ven imposibilitadas de incorporar nuevos recursos
613 al presupuesto y, por ende, nuevos gastos. En otras palabras, aplicar la regla fiscal a los recursos
614 propios resulta improcedente, ya que los gastos que se generan con estos ingresos no afectan en
615 nada el déficit fiscal del gobierno central ni el nivel de deuda pública del país. Incluso muchas
616 instituciones tienen ingresos propios que no pasan por el presupuesto nacional, por lo que no son
617 parte de la contabilidad del gobierno central.
618
- 619 ✓ No se exceptúa de la aplicación de la regla fiscal los recursos por créditos internacionales, lo que
620 podría impedir su utilización (total o parcialmente), y afectar el cumplimiento de los objetivos
621 definidos y los compromisos pactados. Misma situación se produce con las donaciones y los
622 recursos de cooperación internacional.
623
- 624 ✓ Los ingresos y los gastos de la mayoría de las instituciones públicas, durante 2020 y 2021, fueron
625 afectados por la crisis que generó la COVID-19, lo cual reduce los límites de gasto (corriente o
626 inversión) permitidos por la regla fiscal para los siguientes años. En otras palabras, la regla fiscal
627 en Costa Rica toma como punto de partida años atípicos, donde la economía fue drásticamente
628 golpeada por una crisis de escala mundial, situación que afecta el retorno a la normalidad de las
629 instituciones.
630



- 631 ✓ Entre más acciones realicen las instituciones para el uso eficiente de los recursos y la contención
632 del gasto, más se afecta la ejecución presupuestaria de ese año (se reduce), lo que impide
633 redistribuir esos “ahorros” en otras necesidades institucionales (durante ese año o el año
634 siguiente). Al bajar la ejecución del presupuesto, las posibilidades de gasto del siguiente año
635 también se ven reducidas.
636
- 637 ✓ Para las instituciones no es posible ejecutar el 100% de lo presupuestado, por lo que cada año se
638 podrá ejecutar un monto menor con respecto al año anterior. En inversiones será imposible
639 ejecutar todo lo presupuestado por diversas razones, entre ellas las siguientes:
- 640 ~ Procesos de contratación (incluidas posibles apelaciones): afectan los tiempos para ejecutar
641 las compras.
 - 642 ~ Tiempos requeridos para tramitar permisos (Ministerio de Salud, Bomberos, Setena,
643 permisos de importación, Seguridad, etc.)
 - 644 ~ Tiempo requerido para el refrendo de contratos por parte de la Contraloría General de la
645 República (CGR).
 - 646 ~ Duración para importar productos (agravado por la crisis económica mundial).
 - 647 ~ Adquisición de productos tecnológicos muy especializados cuyo proceso de elaboración
648 supera un periodo presupuestario.
 - 649 ~ Proceso de desarrollo de las obras (construcciones) de forma plurianual.
 - 650 ~ Existen constructoras y proveedores que incumplen plazos y contratos (afecta plan de
651 desembolsos o ejecución de los recursos)
 - 652 ~ Reajustes de precios (por inflación o por tipo de cambiario): se resguardan recursos para
653 hacer frente a las solicitudes de reajuste de precios que la Ley contempla para los procesos
654 de contratación administrativa, primordialmente en el caso de obras de infraestructura, sin
655 embargo, son inciertos los montos requeridos.
656
- 657 ✓ La inclusión del gasto de capital (inversión) en el escenario más restringido de la Regla, incrementa
658 su carácter procíclico (recesivo) y dificulta alcanzar un escenario de sostenibilidad de la deuda. O
659 sea, empuja la economía hacia abajo en momentos de contracción y estimula la economía en
660 momentos de expansión. Lo ideal es que en contextos de bajo crecimiento la inversión pública
661 ayude a la economía nacional a recuperarse y crecer más, lo que no sería posible con la aplicación
662 estricta de la regla, lo que hace más difícil resolver el problema fiscal del país y alarga los efectos
663 más restrictivos de la propia regla, al mantener más tiempo vigente el inciso “d” (círculo vicioso).
664
- 665 ✓ La regla fiscal no considera los posibles desvíos de las variables relevantes, por ejemplo: ¿qué pasa
666 si la inflación crece más de lo previsto en un año, o los costos operativos de las entidades públicas
667 crecen más allá de la capacidad de asumirlos?
668
- 669 ✓ Cuando se alcanza el escenario más restrictivo de la regla fiscal (inciso “d”), se toman medidas
670 adicionales, como por ejemplo el congelamiento de los salarios públicos, situación que se estima



671 afectará por varios años (mientras la relación deuda/PIB esté por encima del 60%), lo que tendrá
672 un efecto adverso (aun sin calcular) sobre el consumo nacional y sobre el producto interno bruto
673 (PIB).

674
675 ✓ La regla fiscal no estableció un criterio particular para el tratamiento del gasto en educación, y su
676 aplicación estricta implicaría un incumplimiento del precepto constitucional⁵, salvo en el primer
677 nivel de la regla.

678
679 ✓ En el caso de las Universidades Públicas, la regla fiscal violenta la Constitución Política cuando la
680 regla definida para crecimiento del gasto sea menor que la inflación de la economía. Lo anterior
681 ya que en el artículo 85 se establece:

682
683 ... “Las **rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas**, si no se crean,
684 simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan”. Referido al Fondo especial para el
685 financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES)

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

690
691 ✓ La Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos,
692 en su Artículo 5, establece varios principios presupuestarios, entre ellos el **Principio de**
693 **especialidad cuantitativa y cualitativa**, que indica lo siguiente: “Las asignaciones
694 presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados,
695 constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar”.

696
697 Con la aplicación de la regla fiscal este principio se transgrede, es decir, aun cuando la institución
698 cuenta con el presupuesto de gastos aprobado por la Contraloría General de la República (CGR),
699 bajo el principio de equilibrio presupuestario, una parte de esos gastos no podrán efectuarse.

700
701 En este sentido, el proceso de formulación presupuestaria resulta falaz ya que una parte de los
702 gastos presupuestados (que están asociados a objetivos y metas) y aprobados en los presupuestos
703 ordinarios, no se podrán ejecutar.

704
705 ✓ La Regla Fiscal ha sido diseñada para reducir el tamaño del Estado y de continuar con su actual
706 metodología de aplicación, provocará, a partir de 2022, graves afectaciones en la institucionalidad
707 pública y en el desarrollo del país.

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)



708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748

7. Propuesta de modificación de la regla fiscal

Una vez realizado el anterior análisis, es claro que la Ley No. 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 destinado 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.



749 **8. Referencias**

- 750
- 751 Barreix, A. (2019) *Reglas fiscales: lecciones aprendidas para alcanzar la disciplina fiscal.*
752 <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/reglas-fiscales-controlar-gasto-publico-america-latina/>
- 753 Barreix, A., Corrales, L., Benitez, J., Garcimartín, C., Ardanaz, M., Díaz, S., Cerda, R., Larraín, F., Revilla, E.,
754 Acevedo, C., Peña, S., Agüero, E., Mendoza, W., Escobar, A. (2019). *Reglas fiscales resilientes en*
755 *América Latina.* <http://dx.doi.org/10.18235/0002003>
- 756 Decreto Ejecutivo No. 41641-H (2019). *Reglamento al título IV de la ley No. 9635, denominado*
757 *Responsabilidad Fiscal de la República.*
758 http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=88641
- 759
- 760 Decreto Ejecutivo 42227-MP-S (2020). *Declaratoria de emergencia nacional en todo el territorio de la*
761 *República de Costa Rica debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la*
762 *enfermedad COVID-19* <https://www.presidencia.go.cr/bicentenario/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-Ejecutivo-42227-Emergencia-Nacional.pdf>
- 763
- 764 García, N., Merlo, J.I., Valdés, R., Valdivieso, J. & Carrasco, M. (2022). Experiencia internacional en reglas
765 fiscales de deuda. *Serie de Estudios de Finanzas Públicas* (73), Dirección de Presupuestos del
766 Ministerio de Hacienda, Chile. <https://hdl.handle.net/11626/18583>
- 767 Ley N° 9635 (2018). *Fortalecimiento de las finanzas públicas.*
768 http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720#ddown
- 769
- 770 Ministerio de Hacienda (2004). *Clasificador económico del gasto del sector público.*
771 https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://www.hacienda.go.cr/docs/51ded5a43592a_Economico.doc
- 772
- 773 Observatorio Económico y Social, Escuela de Economía UNA (2022). Inflación y regla fiscal en entidades
774 públicas. En *UNA Comunica.* <https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/marzo-2022/3895-inflacion-y-regla-fiscal-en-entidades-publicas>
- 775
- 776 Semanario Universidad (20 de octubre, 2021). *Regla fiscal suma nueve futuras correcciones en Asamblea*
777 *Legislativa, ¿necesitará una gran reforma?* <https://semanariouniversidad.com/pais/regla-fiscal-suma-nueve-futuras-correcciones-en-asamblea-legislativa-necesitara-una-gran-reforma/>
- 778

