

La Regla Fiscal de Gasto Corriente en Costa Rica¹

Emmanuel Agüero, Alberto Barreix y Luis Fernando Corrales²

¹ En memoria de Edgar Ayales.

² Economista del Grupo Bursátil Aldesa, Líder Principal Fiscal y Consultor de la División Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo, respectivamente.

1. Introducción y Desempeño Fiscal.

Desde la crisis financiera del 2008, Costa Rica ha evidenciado un deterioro progresivo de sus principales indicadores fiscales. Particularmente, la deuda ha pasado de 24,1% en 2008 a un 49,2% en 2017, con una dinámica insostenible pese a que el crecimiento de la economía ha sido sólido (4,5% promedio 1992-2017) y las tasas de interés internacionales han estado en el nivel más bajo del último medio siglo. Este desequilibrio en las finanzas públicas se remonta al año 2009, debido a la adopción de medidas contra cíclicas inflexibles a la baja.

Por su parte, el Ministerio Hacienda presentó una respuesta a través de una política contra cíclica, basada en incrementos del gasto corriente por medio de un mayor gasto en remuneraciones y transferencias corrientes. Sin embargo, estas partidas del gasto presentan un comportamiento relativamente predeterminado, pues es difícil revertirlos.³ En la tabla 9.1 se muestra la evolución del gasto corriente y las remuneraciones como porcentaje del PIB de 2007 a 2017 para distintos niveles de gobierno. En particular, se destaca la suba en el gasto corriente entre 2007 y 2008, producto de varias medidas que afectaron la partida de remuneraciones, principalmente.

Tabla 9.1. Remuneraciones y Gasto Corriente del SPNF como % del PIB, 2007-2017

Gasto Corriente	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gobierno Central	11,8	11,1	12,6	13,3	13,4	13,8	14,6	14,4	14,7	14,6	15,0
Gobierno Locales	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Descentralizadas	6,2	6,8	7,9	8,1	8,2	8,2	8,3	8,1	8,3	8,3	8,3
Desconcentradas	1,0	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5
Subtotal	19,8	20,1	22,8	23,8	24,1	24,4	25,4	25,1	25,4	25,5	25,8
Empresas Púb.	11,1	14,1	11,3	11,6	12,1	11,5	11,6	11,2	8,7	8,2	8,5
Total	30,9	34,2	34,0	35,3	36,2	35,9	37,0	36,3	34,1	33,7	34,3

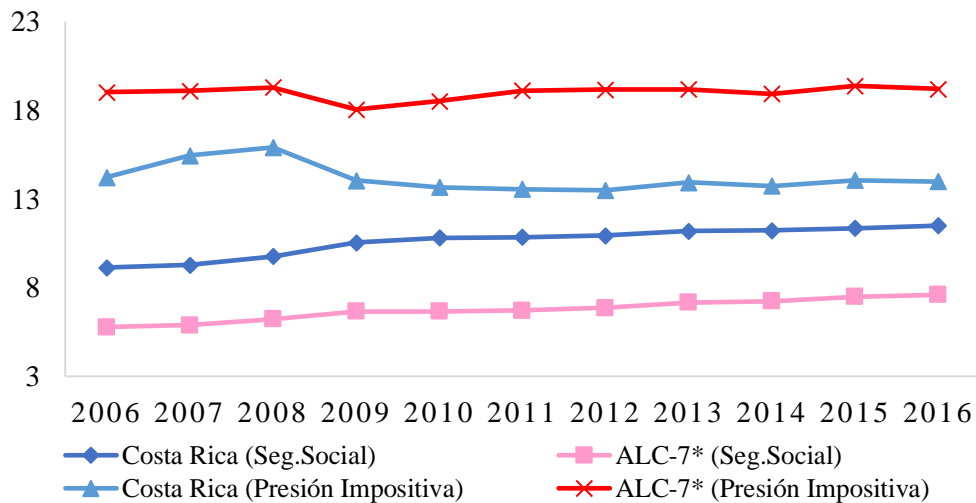
Remuneraciones	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gobierno Central	5,2	5,3	6,4	6,9	7,1	7,0	7,3	7,2	7,2	7,0	7,0
Gobierno Locales	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Descentralizadas	3,6	4,0	4,6	5,0	5,0	4,9	5,0	4,9	4,9	4,8	4,8
Desconcentradas	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Subtotal	9,4	10,0	11,8	12,8	13,0	12,8	13,2	13,0	13,0	12,7	12,7
Empresas Púb.	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Total	10,3	11,0	13,0	14,1	14,3	14,1	14,5	14,2	14,2	13,9	13,8

³ De hecho, es importante que Costa Rica dé una mirada a la eficiencia del su gasto. Por ejemplo, Costa Rica gastó en 2016 un 7,1% del PIB en educación, mientras que América Latina y el Caribe gastó en promedio 4,3% y los miembros de la OCDE un 5,2%. Sin embargo, la efectividad es limitada. Por ejemplo, Elacqua y Martínez (2018) calculan que las escuelas primarias podrían mejorar alrededor del 18% su productividad, solamente reorganizando sus insumos. Para mayor detalle sobre efectividad del gasto en Costa Rica y América Latina, véase Izquierdo et al. (2018).

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda.

Por el lado de los ingresos, es importante destacar que Costa Rica tiene cargas a la seguridad social muy elevadas (gráfico 9.1), pero una presión impositiva más baja que la de países comparables de la región.⁴ En efecto, el peso de los impuestos en Costa Rica es 26% menor que el de sus pares para el año 2016. Por ejemplo, el IVA recientemente aprobado tiene una alícuota un tercio inferior al promedio de la Unión Europea (UE) y los países comparables de América Latina y el Caribe (ALC) (13% vs. 19,5%). Además, tiene una recaudación casi nula de impuesto a la propiedad inmueble y generosos incentivos en la renta corporativa de las empresas ubicadas en las Zonas Francas. No obstante, la carga en contribuciones a la seguridad social (CSS) es aproximadamente el 50% superior que la de sus pares para el año 2016 (12% vs 8% del PIB).

Gráfico 9.1. *Presión Impositiva y Contribuciones a la Seguridad Social, 2006-2016. Costa Rica vs países de ALC-7* como % del PIB*



*Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Uruguay.

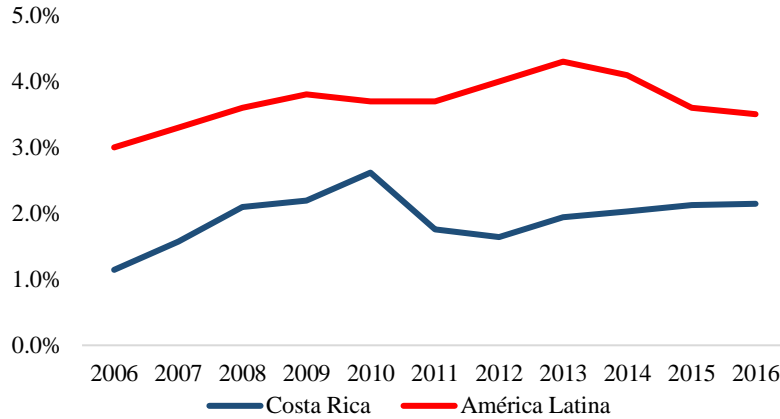
Fuente: Presión Fiscal Equivalente 2017.

Cabe mencionar que Costa Rica ha sido el primer país de la región en otorgar servicios de salud universales y cuenta con la segunda mayor cobertura en pensiones (luego de Uruguay y Argentina), pero a un alto costo sobre salarios. En efecto, la cuña tributaria sobre salarios es la cuarta en la región (OCDE/BID/CIAT, 2016) en un país con un desempleo crónico que supera el 10%. Para finalizar un panorama fiscal complejo (gráfico 9.2), la inversión pública a nivel del Gobierno General es la más baja

⁴ Comparables en su nivel de ingreso per cápita, cobertura de salud y pensiones.

de ALC, 1,9% del PIB en el último decenio casi la mitad de la región (3,7%) que destaca por su baja formación de capital (ver capítulo introductorio).

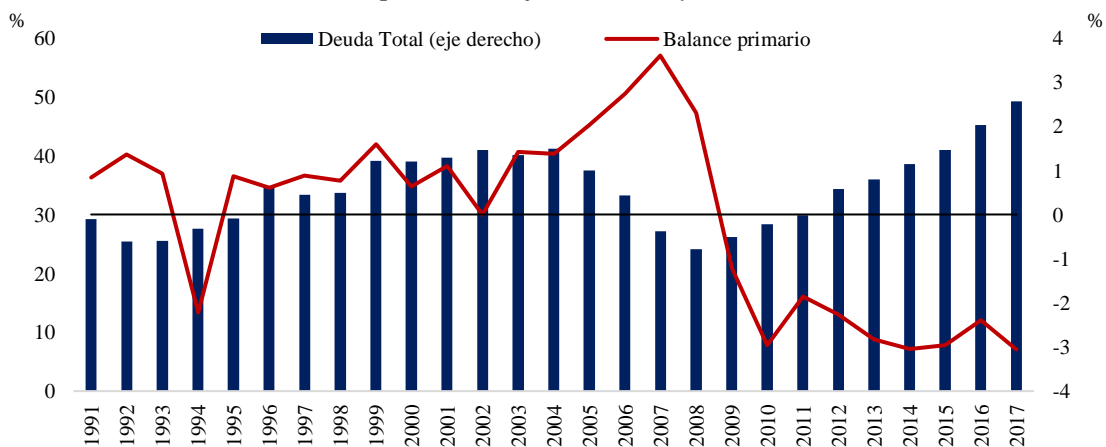
Gráfico 9.1. *Inversión Pública de CR vs LAC. Gobierno Central, 2006-2016*



Fuente: Armendáriz y Carrasco (2019) y Ministerio de Hacienda (2017).

Como resultado, el balance primario pasó de promediar 1,7% del PIB durante el periodo 2000-2008 a un -2,7% para el periodo 2010-2017, dejando un constante aumento de la deuda total, con un gasto en intereses que sigue creciendo como consecuencia (en 2008: 2,1% del PIB y 2017: 3,1% del PIB). Para atender esta situación, el Gobierno ha propuesto iniciativas de ajuste al desequilibrio fiscal, dentro de ellas se encuentra la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en diciembre de 2018.⁵ Este proyecto contiene medidas tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto, así como una regla fiscal de limite al crecimiento del gasto corriente dependiendo de los niveles de crecimiento medio del PIB y razón deuda-PIB.

Gráfico 9.2. *Balance primario (eje derecho) y deuda total como % del PIB*



⁵ Expediente 20.580 y ley de la República 9635.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica.

A diferencia de los demás casos expuestos en el presente libro, Costa Rica no posee historia sobre una regla fiscal. Por lo tanto, se realiza un análisis *ex-ante* de este mecanismo. El principal desafío de la regla es adquirido por los destinos específicos y las partidas inflexibles del gasto.⁶ De acuerdo con Loría y Martínez (2017), en Costa Rica la efectividad de una regla de fiscal de gasto dependerá de cuánto se logren derogar o ajustar los destinos específicos. Particularmente, en el presupuesto del año 2018 esos destinos representaron 44% del gasto total, restando un fuerte grado de flexibilidad para los hacedores de política. En esa línea, Camacho y Lankester (2014) concluyen que los destinos específicos no solo agregan rigidez al gasto, sino que tampoco ha existido una voluntad política para corregir esta situación. Lo anterior, se explica porque gran parte de estas obligaciones están ligadas a transferencias sociales. Por ese motivo, la implementación de una regla fiscal en Costa Rica no solo depende de un carácter técnico y operativo, sino también a las correcciones legales que permitan su buen funcionamiento. Algunas correcciones ya se encuentran contenidas dentro de la misma ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. A continuación, se hará un análisis de *ex ante* de la regla fiscal.

2. Antecedentes.

El marco normativo de Costa Rica en materia de política fiscal era limitado. A diferencia de distintos países de América Latina que han fijado un marco legal de reglas fiscales, Costa Rica posee artículos aislados que pretenden establecer un orden para la Hacienda Pública. Primero, en los artículos 176 y 179 de la Constitución política se establece que “En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables” (176) y que “La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no son señalados los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos” (179). Mientras que la Ley de Administración Financiera en su artículo 6 sostiene que “no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital”.

No obstante, en la práctica ha existido una gran dificultad para aplicar esos artículos tanto por la ambigüedad conceptual como por la ausencia de incentivos claros para respetarlos. La Sala Constitucional de Costa Rica en 1994 ha profundizado la debilidad de los artículos que hoy existen, al justificar que la deuda puede ser clasificada como ingresos probables, debido a que permite cubrir los gastos

⁶ Destinos específicos: “son todas aquellas asignaciones presupuestarias predefinidas, tanto por la Constitución Política como por alguna ley, que disponen la realización de un gasto en particular, generalmente en favor de alguna institución pública o grupo de instituciones públicas, y cuyo monto se determina en función de alguna variable de carácter tributario o macroeconómico.” Contraloría General de la República, 2018.

presupuestados, pero que al mismo tiempo viola claramente el espíritu de la ley. Como resultado, los lineamientos legales existentes no probaron ser suficientes para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues hoy día el gobierno se encuentra en apuros financieros.

Orígenes de la regla fiscal. El primer estudio de esta regla fiscal se llevó a cabo por Carranza (2015),⁷ donde inicialmente se planteó la posibilidad de una regla con varias condiciones. En particular, esta versión inicial proponía un límite al déficit financiero del gobierno del orden del 2% del PIB, mientras que el crecimiento del gasto corriente se limitaba a la mitad del crecimiento potencial de la economía, es decir a 2% en términos reales. Esto para dar espacio al crecimiento del gasto de capital que en 2017 ha llegado a ser el más bajo a nivel de Gobierno Central en América Latina. Por otro lado, dentro de las líneas de gasto corriente también se incluían límites al crecimiento real de las remuneraciones en un 1%, apelando a que este es el rubro más grande y de mayor crecimiento de los últimos años. Esta propuesta contenía, incluso, disposiciones específicas para los gobiernos locales y el resto del sector público no financiero, tratando de ajustarse a las particularidades de cada sector.⁸ Sin embargo, la propuesta sufrió cambios por el Ministerio de Hacienda de la época. En concreto, se redujo a una regla solamente de gasto corriente, al cual se le establecen límites al crecimiento, condicionado a las mismas dos variables citadas, razón deuda a PIB y el crecimiento nominal de la economía.

3. La nueva regla fiscal de gasto (corriente).

La regla fiscal de gasto está contenida en el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas públicas, es una regla con doble condicionamiento; es decir, se fijan como guías dos variables económicas que determinan la trayectoria del gasto para el sector público no financiero en cada año presupuestario. Específicamente, la regla fiscal recién aprobada determina cuánto es el límite de crecimiento del gasto corriente. Estos límites están determinados, como se mencionó anteriormente, por el crecimiento promedio de los últimos cuatro años del PIB nominal y el nivel de deuda del Gobierno Central del período presupuestario anterior. En particular, el gasto corriente puede crecer cierta proporción de lo que crece el PIB nominal, esta proporción está estipulada en la ley para los distintos niveles de deuda que puede alcanzar el Gobierno Central (ver tabla 9.2).

⁷ Por medio de la Cooperación Técnica RG-T2568, otorgada por el BID. Este documento contenía una propuesta de reforma fiscal integral, en el sentido que incluía toda una estrategia para la consolidación de las finanzas públicas (ingresos y gastos) y el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal.

⁸ Seguidamente, el BID junto con los viceministerios de hacienda, prepararon una propuesta limitando el crecimiento del gasto corriente y el déficit financiero condicionados a dos variables: (i) el nivel de la razón deuda a PIB y (ii) el crecimiento real.

Cláusulas de escape. La regla fiscal cuenta con una cláusula de escape que se activa cuando se presentan eventos extraordinarios, característica acorde con las reglas fiscales de segunda generación (Caselli *et al*, 2018). Esta cláusula se activa cuando (i) se declare un estado de emergencia⁹ que implique erogaciones iguales o superiores al 0,3% del PIB y (ii) en caso de que la economía atraviere por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento inferiores al 1%.¹⁰ También se incluyó para estas excepciones un mecanismo de corrección en 3 años de transición para volver a la regla básica.

Monitoreo y control. Con relación a la rendición de cuentas, la ley 9635 establece tres momentos en los cuales se debe verificar que las entidades públicas cumplan con la regla fiscal: (i) durante las etapas de presupuestación (*ex ante*), (ii) durante la ejecución y (iii) luego de finalizado el ejercicio presupuestario (*ex post*). La formulación y presupuestación estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, específicamente la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), y la verificación de cumplimiento de la regla fiscal del presupuesto estará a cargo de la Contraloría General de la República (CGR). Asimismo, durante la ejecución, se presentarán informes trimestrales por parte de la DGPN y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) al Ministro de Hacienda. Estos informes los publicará el Ministerio de Hacienda de manera periódica por medio electrónico incluyendo todo el Sector Público no Financiero. Finalmente, la verificación *ex post* de la regla estará a cargo de la CGR, que recibirá un informe por parte de la DGPN y la STAP sobre la ejecución presupuestaria del período precedente, y tendrá que remitir un informe durante el mes de mayo de cada año a la Asamblea Legislativa sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal.

⁹ Según lo dispuesto en los términos de la Ley N° 8488.

¹⁰ La definición de recesión contenida en la Ley es “caída del PIB real durante dos trimestres consecutivos, declarada por el Banco Central de Costa Rica”.

Tabla 9.2. Escenarios de la Regla Fiscal en Responsabilidad Fiscal

Escenarios de regla fiscal	Condición 1: Crecimiento nominal del PIB	Condición 2:	Límite
		Razón de deuda del Gobierno Central a PIB del periodo anterior (d_{t-1})	correspondiente al crecimiento del gasto corriente nominal SPNF
A	Economía sin recesión o sin estado de emergencia y con crecimiento económico real $\leq 6\%$ por dos años consecutivos (art. 11)	$d_{t-1} < 30\%$ o gasto corriente = 17% del PIB	Gasto Corriente = 100% del crecimiento promedio interanual del PIB nominal de los últimos 4 años (PIB4)
B		$30\% \leq d_{t-1} < 45\%$	Gasto Corriente = 85% del PIB4
C		$45\% \leq d_{t-1} < 60\%$	Gasto Corriente = 75% del PIB4
D (sin ajuste de pensiones, salario base e incentivos)		$d_{t-1} \geq 60\%$	Gasto Total = 65% del PIB4
Otro	Crecimiento económico real $> 6\%$ por dos años consecutivos (art. 12)	Cualquier d_{t-1}	$\leq 85\%$ del PIB4
Suspensión de la regla	Recesión económica por crecimiento $< 1\%$ o estado de emergencia (art. 16)	Cualquier d_{t-1}	Cualquier PIB4 y con un plan de retorno a la regla en 3 años.

Fuente: tomado de BCCR (2018).

Sanciones, destinos específicos y otras características. La ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas incluye sanciones en caso de que se dé un incumplimiento injustificado de la regla fiscal. En concreto, dicha ley indica que incumplir la regla fiscal es una falta grave y será sancionada según lo indicado en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.¹¹ Este mecanismo es nuevo, pues no existían explícitamente sanciones ante la violación de los otros mandatos legales anteriormente mencionados que buscan el equilibrio de las finanzas públicas.

Por otro lado, la ley incluye cambios en algunos destinos específicos en busca de otorgar mayor flexibilidad al gasto. Entre ellas se encuentra que cuando la deuda supera el 50% del PIB (art. 15), el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias. De esta forma el Ministerio de Hacienda contaría con margen para realizar un ajuste fiscal y devolver la deuda a una senda sostenible. Adicionalmente, queda reglamentado en el artículo 18 del capítulo III de la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que el Ministerio de Hacienda elaborará y publicará cada año un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que incluirá proyecciones de los principales agregados fiscales de los cuatro años siguientes. En particular, se trata de un Marco Macroeconómico de Mediano Plazo,¹² que también incluye otras proyecciones macroeconómicas, análisis de riesgos macro-fiscales, y que es la base para evolucionar a Marcos Fiscales más detallados.

¹¹ El artículo 68 dice lo siguiente “*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. La Contraloría formará expediente contra el eventual infractor, garantizándole, en todo momento, un proceso debido y la oportunidad suficiente de audiencia y de defensa en su favor. (...)*”

¹² Ver capítulo introductorio para una discusión sobre los tipos de Marcos Fiscales de Mediano Plazo.

Tabla 9.3. *Institucionalidad de la Regla Fiscal en Costa Rica*

Elementos	Características
Tipo de regla	Una regla de gasto corriente con doble condicionamiento (crecimiento del PIB y razón deuda-PIB).
Cobertura	La regla aplica para todo el sector público no financiero con algunas excepciones que se definen en la ley.
Órganos de control y aplicación	Dos instituciones se encargarán de monitorear y evaluar la regla fiscal. Una se encargará del gobierno central y la otra del resto del SFNF.
Sistema de sanciones	El sistema de sanciones estará amparado por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Además, le procede a la Asamblea Legislativa proceder contra el Contralor y Subcontralor de la República por el incumplimiento de la regla.
Cláusula de escape	Aplica en i) casos de emergencia nacional, cuando el costo sea igual o mayor a 0,3% del PIB y ii) cuando la economía atraviesa por una recesión o se tengan proyecciones de crecimiento menores al 1%.
Sanciones	El incumplimiento de la regla fiscal sancionará según lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR). Es decir, que la CGR recomendará al órgano o autoridad administrativa competente la aplicación de una sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso.

Fuente: Elaborado a partir del documento *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*.

Cobertura. Además, se decidió excluir de la cobertura de la regla las empresas públicas que se encuentran en un mercado en competencia si es que no presentan riesgo fiscal,¹³ el régimen pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM, administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social) y a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) únicamente en lo que respecta a la factura petrolera.

4. Análisis de la regla fiscal.

De acuerdo con Caselli *et al* (2018) las reglas fiscales deben cumplir con tres características para ser efectivas: i) simplicidad, ii) flexibilidad y iii) aplicabilidad (en su diseño y cumplimiento). A pesar de que es un gran reto diseñar una regla que contenga estas tres características, la regla fiscal de Costa Rica trata, en cierta medida, de contenerlas. De esta manera, se puede considerar su adopción como un paso en la dirección correcta. Sin embargo, es difícil llegar a conclusiones más exactas sin haberla visto en acción.

¹³ Siempre y cuando la relación de deuda a activos se encuentre por debajo del 50%. Si sobrepasa este umbral entonces entra dentro de los lineamientos de la deuda por representar un posible pasivo contingente para el Gobierno Central.

Esta regla fiscal entra en funcionamiento en el año 2020, de manera que el siguiente análisis se realizará principalmente desde el punto de vista del diseño y tratando de prever el desempeño que podría tener para los próximos años.

Simplicidad. En esa línea, es importante destacar que las reglas fiscales de gasto son simples desde el punto de vista operativo y claras de comunicar al público en comparación con otros tipos de regla. Lo primero porque el gasto es la variable que es más fácil de controlar por parte del gobierno, pues es quien se encarga de presupuestar. Sin embargo, en Costa Rica existen varios destinos específicos que condicionan gran parte del presupuesto. En particular, se estima que alrededor del 80% del presupuesto es gasto inflexible del que puede disponer el gobierno para hacer ajuste. Evidentemente, el margen es limitado para hacer política fiscal.

No obstante, con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se consigue más espacio de maniobra para hacer ajustes por el lado del gasto, principalmente en los momentos más apremiantes ya que la ley faculta al Ministerio de Hacienda a presupuestar de acuerdo con los ingresos que prevea disponibles cuando la deuda del Gobierno Central supere el 50% del PIB.¹⁴ De esta forma, se crearon mecanismos que ayudan al Ministerio a controlar el gasto y miras a cumplir con la regla. De hecho, según Cordes *et al.* (2015), los países que cuentan con reglas fiscales de gasto han cumplido más que aquellos que presentan una regla de balance o una regla de deuda. La explicación de los autores radica en que el gasto está más en control del gobierno y menos expuesto a choques que pueden condicionar su trayectoria, como si pudiera pasar con la deuda o los ingresos.

Continuando con la simplicidad, la regla fiscal de Costa Rica no contiene variables inobservables¹⁵ que dificultarían su cálculo y por lo tanto significarían errores de estimación. Este aspecto es esencial para el cumplimiento y fácil comunicación con el público. Al estar la regla determinada por una variable observable y entendible por el público, la rendición de cuentas se facilita y eventualmente si la regla se llega a cumplir sistemáticamente el Ministerio de Hacienda ganaría credibilidad, que es esencial para la efectividad de la política fiscal.

Ciclicidad. Dentro de las características del diseño, uno de los riesgos con esta regla fiscal es que se vuelva procíclica, pues una de las condiciones que determina el crecimiento del gasto es el crecimiento del producto, o sea, el gasto tiene una relación positiva con la actividad económica. Esta característica es

¹⁴ Artículo 15 del capítulo de regla fiscal de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

¹⁵ Variables como el balance estructural. Ver Cordes *et al* (2015).

habitual en algunas reglas de gasto. No obstante, dentro de la Ley se determinó que el gasto crecerá una proporción del crecimiento nominal de los últimos cuatro años. De esta manera, se mitiga el riesgo de que la regla se vuelva procíclica, pues al promediar los últimos 4 años entonces se suaviza el crecimiento de la producción y, por lo tanto, el gasto no se moverá totalmente de forma sincronizada ni en la misma magnitud que el crecimiento nominal.

Nominal versus Real. Dada la restricción de producción, es importante destacar un posible riesgo: cambios abruptos en inflación pueden tener efectos en el gasto. Esto porque la restricción de producción está en términos nominales, lo que podría provocar que ante un cambio fuerte de inflación el crecimiento del gasto según la regla fiscal podría no corresponderse con los objetivos de sostenibilidad. Por ejemplo, si la economía sufre un golpe inflacionario en determinado año se genera una reducción significativa en el gasto corriente real debido al límite nominal del crecimiento promedio de los 4 años previos. A la inversa, una baja repentina de la inflación anual respecto al cuatrienio anterior puede permitir un gasto corriente mayor en términos reales al tener un límite nominal mayor. Esto es particularmente importante, pues estos cambios podrían provocar que el gasto se ubique en niveles subóptimos y atentar contra la sostenibilidad fiscal. A pesar de que estos episodios serían inesperados dada la evolución reciente,¹⁶ es importante que se tomen medidas para aplicar el espíritu de la regla ante la materialización de alguno de estos casos.

En la experiencia internacional, la elección de gasto (corriente) nominal es mejor en el corto plazo (Mills et al, 2002) en función de su transparencia y monitoreo que tomarlo en términos (de crecimiento) reales.¹⁷ Inclusive, en el caso de un shock positivo de demanda o uno negativo de oferta, la reducción real del gasto favorece la estabilización de la economía. Sin embargo, tanto para la presupuestación anual como para las relevantes estimaciones en el mediano plazo (marco fiscal de mediano plazo) la adopción del análisis (del crecimiento) real es lo adecuado para evitar el sesgo procíclico y los ajustes inapropiados anuales, a pesar de que las cifras de presentación y control de ejecución sean nominales (Ayuso, 2012). En la práctica, el seguimiento trimestral de la evolución de los agregados nominales es crucial para evitar desajustes reales fruto de saltos inflacionarios e inclusive crecimientos reales imprevistos, para un mejor control del cumplimiento de la regla.

¹⁶ En los últimos 6 años, la tasa de inflación media en Costa Rica ha sido de 2,2%, por lo que se ha mantenido contenida dentro del rango meta del Banco Central de Costa Rica (2% -4%).

¹⁷ La elección de objetivos nominales o reales solo es un problema cuando existe poco control a la inflación o severos desbalances fiscales hacen sistemáticos los desvíos en las estimaciones.

Cobertura. De acuerdo con Caselli *et al.* (2018) las reglas fiscales exitosas, por lo general, tienen una cobertura institucional amplia. La de Costa Rica cubre casi todo el sector público no financiero, donde se exceptúan instituciones como la CCSS en pensiones exclusivamente, empresas públicas bajo competencia si no constituyen riesgo fiscal determinado por su razón deuda a activos (art. 6), y la factura petrolera de RECOPE.¹⁸ Por lo que se debe destacar esta característica como una fortaleza.

Sin embargo, debe tenerse precaución con las asignaciones que se incluyan en la regla fiscal, pues estas abren la posibilidad de “contabilidades creativas” como suele suceder en países con un menor desarrollo institucional o apego a la disciplina fiscal. Así, puede generarse una discrepancia entre lo que se fija en la ley y lo que sucede en la práctica. Por ejemplo, a la regla utilizada en México hasta el 2014 se le fueron agregando excepciones y conceptos a la definición de balance, generando que la regla relajara su rol de restricción presupuestaria para el Estado Mexicano, aunque dentro de ciertos márgenes.¹⁹

Monitoreo y Control. Quizás uno de los más puntos más llamativos es el diseño del monitoreo de la regla fiscal. Tres instituciones se encargarán del seguimiento trimestral de la regla, a través de informes con esa periodicidad, pero con distintas coberturas. Eso significa, que la Dirección General de Presupuesto Nacional velará por el seguimiento y cumplimiento de la regla a nivel de Gobierno Central, mientras que el resto del sector público no financiero estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Por último, la Contraloría General de la República se encargará de presentar un informe final frente al congreso sobre el cumplimiento o no de la regla fiscal. Dicho lo anterior, es importante destacar que algunas de las instituciones mencionadas anteriormente dependen del Ministerio de Hacienda, lo cual le resta autonomía y credibilidad al monitoreo de la regla. Además, el proceso de evaluación carece de simplicidad, lo que podría generar incentivos perversos al evaluar el desempeño de la regla.

A nivel global, muchos países han dado un paso adelante con el trabajo del monitoreo y evaluación de las reglas fiscales, como ha sido la creación de consejos fiscales independientes. Los consejos fiscales independientes se encuentran integrados por profesionales altamente capacitados y con credibilidad, los cuales, se encargan del monitoreo de la regla fiscal y de la revisión de los contenidos de los MFMP. Es decir, también revisan los presupuestos y las proyecciones macroeconómicas. En particular, Beetsma *et al.* (2018) señalan que los consejos fiscales pueden mejorar el cumplimiento de reglas fiscales de gasto y

¹⁸ Refinadora Costarricense de Petróleo.

¹⁹ Para mayor detalle, ver el capítulo de la regla fiscal de México.

de balance, en parte porque tienen influencia en los planes presupuestarios. Pero, además, estos consejos mejoran las proyecciones contenidas en los MFMP y consolidan la credibilidad del proceso presupuestal.

Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo. Se debe resaltar como un punto muy positivo la obligación legal del MFMP dentro de la ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, pues este documento es el que recoge las acciones que va a tomar el Ministerio de Hacienda en materia de política fiscal, pero, además, porque es el instrumento mediante el cual se comunica con el público. Dada la importancia de éste, es necesario que se le dé el perfil correspondiente, mejorando su calidad, incluyendo estudios realizados por la unidad de investigación del Ministerio y dándole promoción en los medios de comunicación. Cordes *et al.* (2015) mencionan que los países fortalecen sus MFMP con la introducción de una regla fiscal de gasto, pues estas incentivan reformas para mejorar la administración de las finanzas públicas. Costa Rica debería priorizar en este tipo de reformas para mejorar su institucionalidad fiscal con miras al control del gasto.

Sanciones. Por otra parte, el sistema de sanciones e incumplimiento de la regla estará amparada por la Ley Orgánica de la Contraloría, es decir que la Contraloría, al amparo de su ley orgánica podrá recomendar sanciones a la autoridad administrativa competente. En este sentido, no queda claro exactamente cuales van a ser las sanciones correspondientes y tampoco si es que realmente estas sanciones se pueden llevar a cabo, pues la CGR solamente recomienda sanciones y la autoridad competente es la que decide si proceder o no con la sanción.

Cláusula de Escape. Finalmente, las cláusulas de escape aplican para eventos de emergencia nacional y cuando la economía atraviesa por una recesión o se tengan proyecciones de crecimiento menores al 1%. El retorno de la aplicación de la regla tendrá un plazo de 3 años y este será de manera gradual. Este exceso de gradualismo puede causar que el mercado perciba que la regla no es creíble. El contexto fiscal actual de Costa Rica es negativo por lo que optar con flexibilidades puede afectar el desempeño y la transparencia de la regla fiscal.

5. Ejercicio de simulación

En esta sección, como ejercicio ilustrativo de los beneficios potenciales de la regla fiscal, se describe la trayectoria de la deuda si es que se hubiese aplicado la regla fiscal a partir del año 2007. Para realizar este ejercicio, se utilizó la ecuación de dinámica de la deuda para simular el escenario con regla fiscal (ecuación 1).

$$d_t = \left[\alpha \left(\frac{1 + r_t^d}{1 + g_t} \right) + (1 - \alpha) \left(\frac{(1 + r_t^f)(1 + \Delta e)}{1 + g_t} \right) \right] d_{t-1} - f_t \quad (1)$$

Donde d_t es la deuda, α es la proporción de deuda en moneda doméstica, r_t^d es la tasa de interés doméstica real, r_t^f es la tasa de interés extranjera real, Δe es el cambio en el tipo de cambio, g_t se refiere a crecimiento económico real y f_t balance primario. Dentro del ejercicio, la regla fiscal afectaría directamente la variable f_t , pues la variable que se ajusta es el gasto corriente. De manera que, para simular los movimientos del gasto, se mantuvieron el pago de intereses según la dinámica de la deuda estimada y la tasa de interés observada,²⁰ y los ajustes vendrían solamente por el resto de los gastos corrientes para que se muevan de acuerdo con lo que dicen exactamente los parámetros de la regla fiscal, es decir que en este ejercicio la regla se cumple con un criterio conservador, es decir de cumplimiento en el tope admitido de crecimiento del gasto corriente.²¹ Las demás variables que alimentan la ecuación se mantuvieron de acuerdo con lo observado. El gráfico 4 muestra los resultados de este ejercicio.²²

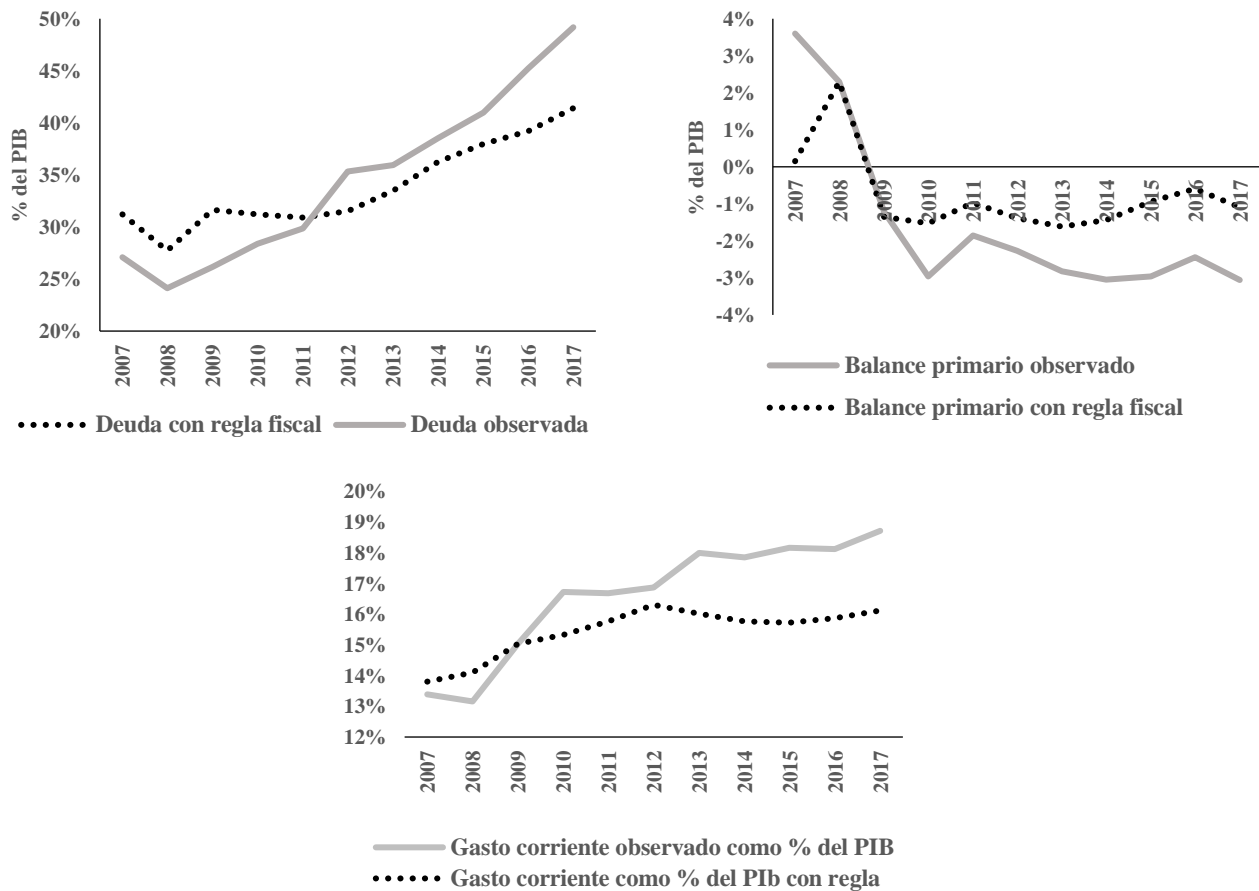
De acuerdo con el gráfico 9.4, la deuda con regla fiscal probablemente hubiese experimentado una trayectoria menos explosiva que la observada, ubicándose en alrededor del 40% del PIB y el déficit primario sería cercano al 1%, un tercio del actual. Esto es un indicio de que la regla fiscal es un buen instrumento para lograr el objetivo de sostenibilidad fiscal, aunque no es suficiente. De hecho, es importante destacar que en este ejercicio se supuso que la regla se suspendió en el año 2009, cuando el crecimiento económico fue de -1%. En este caso, se supuso que el gasto corriente fue el mismo que el que experimentó el Gobierno Central. Además, también se supuso que los niveles de gasto de capital se mantuvieron igual que los observados. El supuesto subyacente es que los ahorros generados por la regla fiscal no se gastaron en inversión.

²⁰ Las tasas de interés, tanto para dólares como para colones, se calcularon de forma implícita, es decir, se tomó el pago de intereses dividido entre el saldo de deuda del período anterior.

²¹ Cumplirse sin holgura quiere decir que se utilizaría todo el margen permitido por la regla fiscal para gastar. Pero es posible que el gobierno hubiese presupuestado de manera tal que el crecimiento fuese menor al permitido por la regla (cumplimiento con holgura).

²² Espinoza (2016) realizó las estimaciones de la propuesta elaborada por parte del BID y el viceministro de hacienda.

Gráfico 9.3. Resultados de ejercicio retrospectivo: deuda del Gobierno Central de Costa Rica, resultado primario y gasto corriente con y sin regla fiscal, 2007-2017



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se realizó un ejercicio de análisis de cuánto hubiese sido el ajuste fiscal requerido para mantener la razón de deuda a PIB constante en ambos escenarios: con y sin regla fiscal. Para esto, partiendo de la ecuación (1) y, dado que necesitamos que la deuda se mantenga constante, entonces podemos obtener la siguiente expresión que nos indica cuanto es el balance primario requerido para mantener la deuda estable²³

$$f^* = \frac{r - g}{1 + g} d \quad (2)$$

Luego, de calcular el balance primario requerido para estabilizar la deuda con la ecuación (2), calculamos el tamaño de la consolidación fiscal necesaria para alcanzar este balance que estabiliza la deuda dado

²³ Para una referencia sobre esta metodología, véase Blanchard et al. (1991).

nuestro balance actual. Como resultado, tenemos que el ajuste sin regla es del orden del 4,83% del PIB mientras que en una situación con regla fiscal hubiese sido 2,6% del PIB (tabla 9.4).

Tabla 9.4. *Ajuste requerido para estabilizar la deuda (año 2017)*

		Supuestos	
Superávit actual requerido	1.78%	Crecimiento de Largo Plazo	3.75%
Superávit requerido con regla	1.50%	Tasa de interés	7.50%
Déficit primario actual	3.06%		
	-		
Déficit primario con regla	1.09%		
	-		
Ajuste actual	4.83%		
Ajuste con regla	2.59%		

Fuente: Elaboración propia

6. Conclusiones.

La adopción de una regla fiscal para Costa Rica es un paso en la dirección correcta hacia una sólida institucionalidad fiscal, en un contexto de ajuste. En particular, las reglas fiscales de gasto han sido usadas para implementar consolidaciones fiscales (Cordes *et al.*, 2015), como es el caso de la economía costarricense. Por lo tanto, el control del gasto corriente es relevante para lograr la estabilidad, así como favorecer y realizar inversión pública. Esta regla fiscal en particular representa una mejora significativa en la institucionalidad fiscal pues es la primera que especifica temas clave para su efectividad como los son definiciones y restricciones de gasto, cláusulas de escape, mecanismos de monitoreo, entre otros. Es difícil determinar conclusiones sobre qué tan efectiva será la regla, principalmente en un contexto de alta proporción de gasto inflexible, con destinos específicos tan significativos (por ejemplo, 8% del PIB se debe presupuestar a la educación pública por normativa constitucional).

Adicionalmente, considerando que las dos disposiciones de disciplina fiscal de rango constitucional, descritas anteriormente, nunca se cumplieron, se revela un serio problema de economía política, en particular, en el control de gasto público. Asimismo, ya varias instituciones importantes están presentando excepciones para salir del ámbito de la regla fiscal, aduciendo diversas razones ante el tribunal constitucional (Sala IV). De prosperar estas causas, y las de los organismos que pudieren seguir este proceso, no solo se pondría en peligro la efectividad de la regla fiscal y la paupérrima inversión pública, sino también la propia estabilidad fiscal.

Sin embargo, de no materializarse estos riesgos en la parte de cobertura de la regla, por sus características de diseño y compromiso de las autoridades actuales más la evidencia internacional, se podrían vaticinar efectos positivos de la regla fiscal en la compleja situación de sostenibilidad de las finanzas públicas, o al menos, en la racionalización del gasto público.

Por último, es importante aclarar que la regla fiscal no es la panacea, pues la sostenibilidad de las finanzas públicas va a depender de la institucionalidad fiscal existente, en particular, de la fortaleza del proceso presupuestario, la capacidad de la administración tributaria, el marco fiscal de mediano plazo, entre otras cosas. La anterior se menciona porque la regla fiscal tiene limitaciones y, por lo tanto, no atiende temas de eficiencia del gasto o duplicidad de funciones de instituciones o departamentos públicos,²⁴ temas que solamente se pueden abordar con otro tipo de instrumentos que complementan la regla fiscal.

²⁴ Para más información sobre efectividad del gasto en América Latina véase Izquierdo et al. (2018), y para referencias sobre alguna experiencia en reingeniería del gasto véase la experiencia mexicana en Durán et al. (2018) DIA y reingeniería del gasto.

Referencias

- Ayuso, J. 2012. National expenditure rules: Why, how, and when. Economic Papers 473. European Union.
- Armendáriz, E. y Carrasco, H. De Próxima Publicación. El Gasto en Inversión Pública de América Latina: Cuánto, Quién y en Qué. Nota Técnica, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2018. Criterio del Banco Central de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley N° 20.580, denominado “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa el 5 de octubre de 2018.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. Latin America and the Caribbean Fiscal Burden Database. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/13997/latin-america-and-caribbean-fiscal-burden-database>.
- Barreix, A., L. F. Corrales, S. Díaz de Sarralde y C. Garcimartín. 2017. Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe. BID CIAT. <https://publications.iadb.org/en/publication/13997/latin-america-and-caribbean-fiscal-burden-database>
- Beetsma, M. R. M., Debrun, M. X., Fang, X., Kim, Y., Lledo, V. D., Mbaye, S., & Zhang, X. 2018. Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Blanchard, O. J., Chouraqui, J. C., Hagemann, R., & Sartor, N. 1991. The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question.
- Camacho, E. y Lankester, V. 2014. Evaluación de los Destinos Específicos del Gasto del Gobierno Central. Academia de Centroamérica. Diciembre 2014. Serie 7.
- Carranza, L. 2015. Política fiscal y reglas para el crecimiento sostenido de Costa Rica. Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., Kalan, F. D., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., Popescu, A., Reuter, W.H., Reynaud, J., Ture, E. y Wingender, P. 2018. Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability—Technical Background Papers. IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington, DC.

- Contraloría General de la República (CGR). 2018. Destinos Específicos del Presupuesto del Gobierno Central. Informe Especial, diciembre 2018.
- Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S., & Weber, A. 2015. Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? Documento de Trabajo WP/15/29. Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Diarío Oficial la Gaceta. 2018. Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas públicas.
- Durán, R., A. Barreix, L.F. Corrales y A. Rasteletti. 2018. Reingeniería del Presupuesto de Egresos de la Federación en México: La experiencia de un presupuesto base cero moderno. Documento para discusión N° IDB-DP-595, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Elacqua, G. y Martínez, M. El Gasto en educación: cuando cada centavo cuenta, en “Mejor gasto para mejores vidas” editado por Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Espinoza, J. 2016. Cálculo de los impactos de las reformas fiscales del lado del gasto en Costa Rica. Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto 2016.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (Editores). 2018a. Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mills, P. and A. Quinet. 2016. How to allow the automatic stabilizers to operate in fully? A policy-maker’s guide for EMU countries, en “The behavior of fiscal authorities” editado por M. Buti, J. von Hagen and C. Martinez Mongay, Palgrave.
- Loría, M. y Martínez, J. 2016. Reglas fiscales: análisis de una propuesta para Costa Rica. Academia de Centroamérica. Documento de trabajo PV-04-16.
- OCDE/BID/CIAT. 2016. Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262607-en>.