ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL INCISO D) DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018. LEY PARA PROTEGER Y ESTIMULAR LA INVERSIÓN PÚBLICA.

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N° 21.787

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL INCISO D) DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018. LEY PARA PROTEGER Y ESTIMULAR LA INVERSIÓN PÚBLICA.

Expediente N° 21.787

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En América Latina el gasto público se ha caracterizado por ser pro-cíclico y tener un sesgo contra el gasto de capital (o inversión). Así lo anota el estudio, publicado en 2019, *Reglas Fiscales Resilentes en América Latina*, publicado por el BID y editado por Barreix y Corrales:

> *"El gasto público en América Latina puede considerarse procíclico. Si bien se trata de una característica usual en países en desarrollo, el sesgo procíclico de América Latina y el Caribe es particularmente notorio y se encuentra ampliamente documentado en la literatura (Ardanaz e Izquierdo 2017; Kaminsky, Reinhart y Végh, 2004).3 Por su parte, la composición del gasto tiene también un sesgo contra la inversión pública que ha perdido terreno frente al gasto corriente, tanto como porcentaje del gasto total como en términos per cápita (Izquierdo et al., 2018). De hecho, en los últimos 20 años el nivel de inversión promedio se ha mantenido casi constante como porcentaje del PIB, encontrándose por debajo de los niveles promedio de regiones que han experimentado un alto crecimiento."* (p. 6)

El mismo estudio antes citado señala como una de las lecciones aprendidas al observar la experiencia de países latinoamericanos que han implementado reglas fiscales, es que *"las reglas pueden generar efectos no deseados. Es el caso, por ejemplo, de Colombia, donde la observancia de la regla ha requerido de recortes importantes de los niveles de inversión, generando preocupaciones sobre su impacto en el crecimiento de mediano plazo. En este sentido, Perú presenta una de las primeras reglas de gasto en la región orientadas a limitar el crecimiento del gasto corriente, lo que de manera indirecta podría proteger la inversión pública*" (p. 20). Además, el estudio señala dentro de las desventajas de las "reglas de gasto" (como la incorporada mediante la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), que "*pueden provocar cambios negativos en la distribución del presupuesto; si el objetivo es el gasto total pueden sacrificarse los gastos de capital para cumplir la regla*" y que "*las reglas de gasto que se definen en términos de porcentaje del PIB* [como en el caso de la costarricense], *pueden volverse procíclicas*" (p. 45).

Ante este efecto no deseado de reglas fiscales de gasto que dado su diseño pueden afectar gravemente la inversión o gasto de capital, el estudio en cita es claro en su recomendación:

> *"Independientemente de que las reglas establezcan límites sobre el gasto, con frecuencia es conveniente diferenciar entre los diferentes capítulos de gasto público, en especial entre gasto de capital y gasto corriente, para evitar cambios negativos en la composición del gasto. Dos motivos fundamentales se encuentran detrás de esta distinción: primero, el ciclo presupuestario de inversión no tiene por qué coincidir con el ciclo económico; en segundo lugar, en los periodos de ajuste la inversión suele ser el elemento del gasto que sufre los mayores recortes, ya que es menos sensible política y socialmente, en comparación con gran parte de los gastos corrientes y las transferencias sociales (Ardanaz e Izquierdo, 2017).17 Es evidente que esto va en detrimento de la capacidad productiva del país y, por lo tanto, del crecimiento potencial de la economía. Pero, además, representa un problema intergeneracional, pues la menor capacidad productiva deberá ser absorbida por las generaciones futuras. Estas razones sugieren la necesidad de proteger la inversión pública mediante límites acotados al gasto corriente (como se verá más adelante) en una región como América Latina y el Caribe (ALC), donde la infraestructura física es un factor limitante para el crecimiento de la productividad. Sin embargo, también existen problemas conceptuales, como el gasto (corriente) de educación, que puede considerarse como formación en capital humano, en especial en la era del conocimiento."* (pp. 47-48)

Y más adelante agrega:

> *"[…] en el caso de países con bajos niveles de inversión pública o tendencia a reducir tal inversión (ajuste) en periodos de bajo crecimiento o recesión, parece particularmente útil establecer restricciones al crecimiento del gasto corriente, dejando fuera el gasto de capital, a partir de parámetros estructurales de la economía o que se encuentren ligados a la sostenibilidad fiscal, como el promedio de crecimiento del PIB y/o el nivel de endeudamiento."* (p. 50)

Además, los señalamientos citados deben considerarse a la luz del hecho de que *"[…] la inversión pública costarricense es la más baja de ALC (1,9% del PIB en el último decenio frente al 3,7% para ALC) y destaca por su baja formación de capital"* (p. 169).

Recientemente, en la presentación realizada por el Ministerio de Hacienda de las cifras fiscales al cierre del año 2019, se comunicó que, si bien durante el año anterior la inversión en obra pública se aumentó respecto al año 2018, esa inversión apenas alcanzó un 1,98% del PIB. Y el propio Ministro de Hacienda señaló que dadas las

condiciones actuales (alta gasto en pago de intereses*) "[s]eguimos sacrificando la infraestructura y los programas sociales"*[1].

En consecuencia, se observa que Costa Rica ya padece de raquíticos niveles de inversión de capital por parte de Gobierno Central y a esta situación se suma un peligro futuro: la regla fiscal, incorporada mediante la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en preciso en su Título IV "Responsabilidad fiscal de la República", determina que si en el ejercicio económico anterior la deuda de Gobierno Central supera el 60% del PIB, la limitación al crecimiento del gasto no solo aplica para el gasto corriente, sino que se aplica a la totalidad del gasto, es decir, al gasto incluyendo los gastos de capital.

Lo anterior implica que cuando la deuda supere el 60% del PIB, la restricción del crecimiento del gasto aplicada al gasto total, incluyendo el gasto de capital, podría provocar el efecto perverso que antes se ha señalado: se sacrificaría el gasto de capital para posibilitar el cumplimiento de la regla, generando un efecto negativo sobre la capacidad productiva nacional.

Ante esta posibilidad, no debe perderse de vista que al cierre del año 2019 la deuda de Gobierno Central alcanzó una cifra equivalente al 58,5% del PIB y que según las estimaciones realizadas por el FMI[2], aun considerando los efectos de la reforma fiscal se espera una senda de crecimiento de la deuda de Gobierno Central durante varios años, superando ese umbral del 60% del PIB en años próximos. Y a lo anterior se suma que, según las estimaciones del Programa Macroeconómico del BCCR 2020-2021[3], este mismo año 2020 la deuda de Gobierno Central superará el umbral, alcanzando un 61% del PIB, siendo, por tanto, que la aplicación de la restricción a la evolución del gasto de capital estaría aplicándose en el muy corto plazo.

La regla fiscal aprobada mediante la Ley 9635 contiene, en el artículo 16 de esta norma, como "cláusula de escape" (suspensión de la aplicación de la regla fiscal), la situación de recesión económica (decrecimiento del PIB real dos trimestres consecutivos) o la situación de que el crecimiento proyectado sea inferior al 1%. Y establece además que la suspensión solo puede mantenerse durante 5 años como máximo y solo en tanto el PIB real sea inferior al PIB real al momento de aplicación de la suspensión. Como se observa, si bien la regla fiscal ha incluido una cláusula de escape vinculada a situaciones de bajísimo crecimiento o decrecimiento, es evidente que estas situaciones indicadas son ya situaciones extremas, donde la economía nacional se ya encuentra en una grave condición. Y, evidentemente,

---

[1] https://www.hacienda.go.cr/docs/5e3200533b2d9_Boletin%201%20Al%20Dia%20con%20Hacienda%202020%20FINAL_.pdf

[2] Incluidas en el Informe de conclusiones correspondiente a la Consulta del Artículo IV del año 2019.

[3] https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/Programa_Macroeconomico_2020-2021.pdf

evitar avanzar hacia una situación de esta naturaleza debe ser de primer interés para la política económica, y en preciso en este caso, para la política fiscal nacional. Por esto, a pesar de la existencia de esta cláusula de escape, es necesario señalar que la aplicación de limitaciones a la evolución de la inversión (gasto de capital) podrían limitar las capacidades de la política fiscal para evitar que la economía nacional llegue a niveles críticos de muy bajo crecimiento proyectado o de recesión.

La fracción del Frente Amplio señaló el peligro de aplicar la restricción de crecimiento sobre el gasto total (incluyendo inversión de capital) durante toda la discusión de la reforma fiscal tramitada bajo expediente 20.580. Así se observa, por ejemplo, en los señalamientos realizados por el exdiputado Edgardo Araya Sibaja en el acta N° 11 de la sesión del 3 de abril de 2018 de la Comisión Especial que analizó el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Comisión Especial Expediente 20.730). En esta sesión referida, el exdiputado Araya Sibaja defendió una moción que realizaba el mismo cambio que se propone en este proyecto de ley: modificar la regla fiscal para evitar que en el escenario de deuda mayor a 60% del PIB se aplicara sobre el gasto total, limitando su aplicación al gasto corriente.

De la misma forma, el Diputado proponente del proyecto de ley que aquí se presenta defendió la misma postura, proponiendo mociones con el mismo objetivo como por ejemplo la N°. 31-137, discutida inicialmente en julio del 2018, tal y como consta en el acta N° 31 de la sesión del 18 de julio de 2018 de la Comisión Especial que analizó el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Comisión Especial Expediente 20.730).

Posteriormente, en el marco de la discusión del proyecto de Ley de Aprobación del Contrato de Préstamo N.° 2198 para Financiar el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, Suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (Expte. 21.234), el Diputado proponente de la iniciativa que aquí se presenta indicó lo siguiente, tal y como consta en el Acta Ordinaria N°.12 de la Sesión de Plenario, realizada el 21 de mayo del 2019:

> ***“Diputado José María Villalta Flórez-Estrada:***
>
> *[…]*
>
> *La otra observación que quería hacer es que mucho ojo con la observación que da Servicios Técnicos en su informe sobre este empréstito en torno a la aplicación de la regla fiscal del plan fiscal.*
>
> *Ojalá que el AyA y Senara no se atrasen en la ejecución de este empréstito, porque según señala Servicios Técnicos de acuerdo con las condiciones de la regla fiscal que ya está vigente donde se incluyeron en determinado escenario, incluso, los gastos de capital, las inversiones, y yo creo que eso*

es un error, darle el mismo tratamiento al gasto corriente que a la inversión, al gasto de capital porque son diferentes, no deberían tratarse igual.

Si se cumplen ciertas condiciones, que el endeudamiento llegue al sesenta por ciento del PIB, que según las estimaciones podría ocurrir en el 2022[4].

Puede pasar que estos recursos no se puedan ejecutar."

El señalamiento de Servicios Técnicos al que se refiere la cita anterior es el contenido en el Informe AL-DEST-IEC-050-2019, el cual indicó:

"Considerando lo anterior, es claro que el nivel de deuda del Gobierno Central respecto al PIB se mantendrá para los próximos años por encima del 50%, a lo cual se sumaría la aprobación del presente crédito, esto implica con respecto a la Regla Fiscal, que se deberán aplicar las medidas que se establecen en el escenario c), que establece que el porcentaje de crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el 75% del promedio del crecimiento del PIB nominal. No obstante, si el nivel de deuda sobrepasa el 60% se aplicaría lo dispuesto en el escenario del inciso d).

Es importante señalar que, en el caso de que se apliquen las condiciones del escenario d) en el cuadro anterior la restricción del crecimiento 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal aplicará sobre el gasto total (incluyendo el gasto de capital), además se adoptarán las siguientes medidas extraordinarias de restricción del gasto […]".

De esta forma, es claro que la disposición del inciso d) del Artículo 11 de la Ley 9635, que determina que cuando la deuda de Gobierno Central supera el 60% del PIB las restricciones de crecimiento del gasto comienzan a aplicarse también para el gasto de capital, provocaría efectos perversos, afectando la evolución de niveles de inversión pública que ya son bajos, y derivando en una peligrosa dinámica procíclica, que podría impedir al Gobierno actuar de manera efectiva para reactivar la economía en periodos de bajo crecimiento económico y altos niveles de desempleo.

Por tanto, mediante la presente iniciativa se propone reformar dicho inciso d) del artículo 11 de la Ley 9635 para determinar que la limitación de crecimiento solo aplica para el gasto corriente, evitando así la afectación a las capacidades de inversión.

Considerando lo expuesto, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

[4] Debe observarse que las estimaciones del último Programa Macroeconómico han acercado la fecha de este acontecimiento a este mismo año 2020.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DEL INCISO D) DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018. LEY PARA PROTEGER Y ESTIMULAR LA INVERSIÓN PÚBLICA.

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el inciso d) del Artículo 11 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635 del 3 de diciembre del 2018, para que se lea como se indica:

Artículo 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente

[…]

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

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

17 de febrero de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.