

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA A VARIOS ARTÍCULOS DEL TITULO IV DE LA LEY DE
FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N° 9635.**

**ANA LUCÍA DELGADO OROZCO
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 23.050

PROYECTO DE LEY

REFORMA A VARIOS ARTÍCULOS DEL TÍTULO IV DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N° 9635.

Expediente N° 23.050

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los procesos de cambio, especialmente aquellos que implican transformaciones estructurales novedosas y que implican una importante cuota de compromiso y sacrificio, como es el caso de la regla fiscal, requieren un proceso de evaluación de los resultados para conocer el impacto, las fortalezas y las debilidades del cambio, para ajustarlo a la realidad de un país.

Los ajustes no pueden ser antojadizos ni casuísticos, pues esto implica importantes inequidades, desorden y pérdida de credibilidad, especialmente cuando se trata de herramientas como la denominada regla fiscal, que ha supuesto una importante contención del gasto gubernamental en procura de abonar, junto con los ajustes en los tributos, a la mejora de las condiciones y la consolidación fiscales.

El tema de las finanzas públicas ha sido siempre un tema polémico, pero la reforma fiscal aprobada, basó su viabilidad política, en un balance político y técnico entre temas de gasto y temas de impuestos. De hecho, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas ha sido una de las reformas estructurales de mayor calado para la estabilidad fiscal costarricense. Luego de casi veinte años de tener una discusión recurrente sobre las medidas necesarias para crear las condiciones para un proceso estructural de

consolidación fiscal, la Ley N° 9635 recogió cuatro grandes reformas, tanto por el lado del gasto como del ingreso.

Por el lado de los ingresos, se realizaron dos reformas a los dos principales impuestos nacionales. Por un lado, una reforma integral y completa del antiguo Impuesto sobre las Ventas para convertirlo en un moderno impuesto sobre el valor agregado, ampliando la base del impuesto para incluir los servicios históricamente excluidos de este tributo. Por otro lado, una serie de reformas específicas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, que amplió bases en materia de control y cobro, además de fortalecer el gravamen sobre las rentas de capital, entre otros cambios.

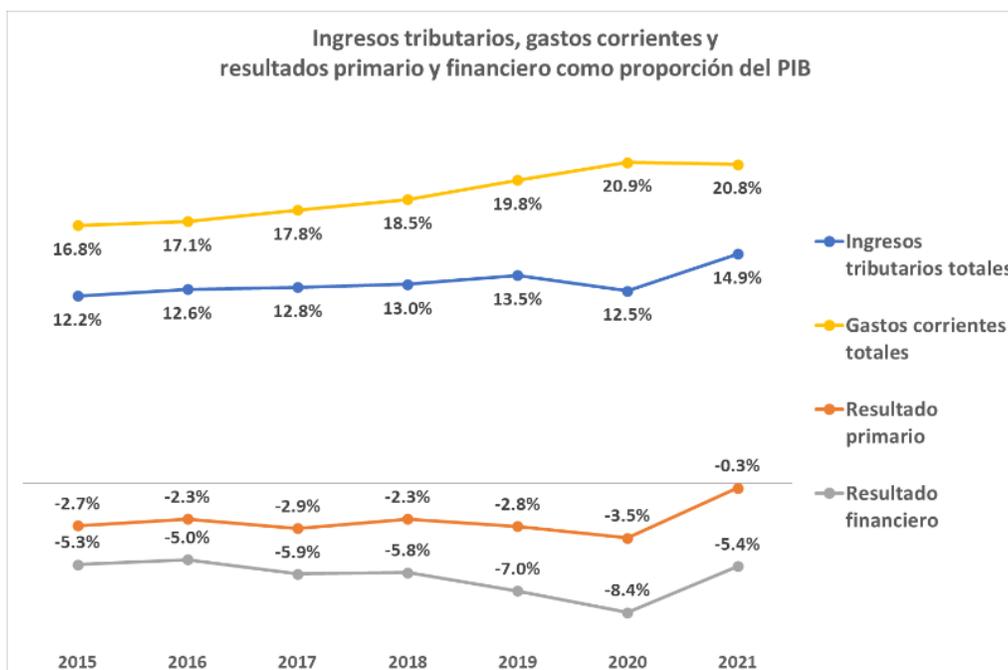
Sin embargo, como se dijo, el ambiente político necesitaba y requería un balance con ajustes por el lado del gasto, en virtud de darle viabilidad a una reforma impositiva. Por ello, la reforma incluyó dos títulos relacionados con: 1) una reforma a la ley de salarios del sector público, para limitar el impacto negativo y exponencial que los salarios y especialmente los incentivos adicionales al salario en el Sector Público, los denominados pluses, tienen sobre el gasto gubernamental y 2) la creación de la denominada regla fiscal bajo el título de la responsabilidad fiscal, como una herramienta heredada por la experiencia internacional, que ha mostrado las virtudes en torno a la disciplina fiscal de los gobiernos que otorgan este tipo de normas.

El Estado funciona como caja de resonancia de las demandas ciudadanas, y la respuesta generalmente implican nuevas funciones, programas o incluso instituciones, para responder con políticas públicas, a las necesidades nacionales. Sin embargo, muchas de estas iniciativas generalmente no cuentan con los recursos necesarios para cubrirlos, aunque claramente incrementan el gasto estatal, muchas veces de forma dispersa y desordenada, sin buscar la eficiencia y la eficacia de este. Las nuevas obligaciones públicas, no necesariamente traen consigo mecanismos de disciplina fiscales, por lo que siempre fue evidente que el Estado tenía que crear condiciones legales e incluso constitucionales para fortalecer esa disciplina.

La denominada Regla Fiscal, como un instrumento de control y contención del crecimiento del gasto público en general, de conformidad con las condiciones de

endeudamiento del Gobierno Central y la disponibilidad de la economía nacional de entregar recursos para el financiamiento del aparato público. Esta normativa vino a dar un freno al gasto público que tendía al crecimiento más allá del crecimiento de la economía o de la inflación, lo que contradecía de cualquier forma los esfuerzos de rescate de las finanzas públicas.

Una Ley del tipo estructural, que vino a dar pasos muy significativos para dar sostenibilidad fiscal al Estado y que no lejos de polémica, se ha convertido en un mecanismo sin el cual no habría sido posible enfrentar la etapa de atención de la Pandemia del COVID-19 y su impacto sobre la economía y el erario nacional.



Mientras los ingresos tributarios han crecido a pesar de la crisis sanitaria, el gasto de gobierno como proporción del PIB fue frenado en virtud de las reformas implementadas a partir de la reforma de 2018. Es decir, la regla fiscal, dura, fuerte, dolorosa y contingente, en verdad que se convirtió en un freno muy firme al incremento exponencial del gasto, generando rigurosidad en su uso y mesura en su asignación.

Esta regla incluso ha sido catalogada por el Fondo Monetario Internacional, como una reforma que ha dado credibilidad en la ruta de consolidación fiscal que Costa Rica ha

venido forjando, y una de las bases sobre las que se cimentó la negociación con este organismo internacional para alcanzar un acuerdo de Facilidad de Servicio Ampliado del Fondo (SAF) para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal, que fue aprobado mediante Ley N° 10002, del 18 de marzo de 2021; que fue acompañado con una serie de 10 contratos de préstamo con varios organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco Mundial (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional; además de US\$1.500 Millones de autorización de emisión de títulos valores en el mercado internacional (Eurobonos); para darle cierto nivel de estabilidad fiscal al Gobierno Central.

Luego de 3 ejercicios completos de implementación de la Regla Fiscal, se hace necesario una revisión detallada del cumplimiento de la misma por parte del Estado, de las virtudes que tiene y de los ajustes que la Ley debe tener para remozarla y mejorarla, en procura de fortalecer la disciplina en el uso del gasto, sin deteriorar los servicios sociales, especialmente aquellos más estratégicos.

Como es claro, la regla fiscal pone un límite al crecimiento del gasto sobre la base de la capacidad que la Economía tiene para generar la riqueza que se necesita para extender o contraer ese crecimiento, y de acuerdo con el nivel de endeudamiento que el Gobierno está teniendo, estableciendo contenciones que permitan que el gasto irrelevante y poco estratégico, sea contenido, para ganar espacios para mejorar el gasto necesario que sea contra cíclico y menos regresivo.

Acá está el primer gran problema que el título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas tiene, pues consideró que cuando el nivel de endeudamiento del Gobierno superar el 60% del Producto Interno Bruto, la restricción del gasto debía ser sobre todo el gasto, el corriente y el de capital, restringiendo la inversión que se vuelve vital en momentos críticos de la estabilidad fiscal tan dependiente de una economía pujante para mejorar los niveles de recaudación.

En el informe de la Liquidación del Presupuesto de la República para el año 2020, la Comisión de Asuntos Hacendarios determinó que, “la metodología empleada por el Ministerio de Hacienda para el cálculo de la tasa de crecimiento promedio del PIB nominal para los últimos cuatro años, se centra primero en calcular el crecimiento interanual del PIB nominal en esos cuatro años, y seguidamente, se realiza un promedio simple de esas cuatro tasas calculadas” y que dicha metodología, “no se valida matemáticamente al aplicar esa tasa de crecimiento promedio del PIB nominal a los últimos tres años, tomando como valor de partida el PIB nominal del primer año de los cuatro en análisis, puesto que, de ser validada esa tasa de crecimiento promedio, entonces el valor resultante para el año cuarto debería ser igual al valor del PIB nominal para ese mismo año”; quedando demostrado que se sobreestima la tasa de crecimiento promedio del PIB nominal, y, en consecuencia, también sobreestima el límite fijado para crecimiento del gasto corriente, el cual bajo esta metodología se definió en 4,67% para el 2020.

En parte esto sucede por cuanto la Ley actualmente contiene una antinomia que quedó entre los incisos e) del artículo 8 y b) del artículo 10, que ha provocado estos importantes cambios metodológicos en el cálculo del límite de gasto que tiene la regla fiscal cada año.

Ambos incisos definen de forma diferente el tipo de promedio del crecimiento del PIB nominal que debe usarse, pues el artículo 8.e) establece que debe ser: el promedio de la tasa de crecimiento interanual del PIB nominal de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto, mientras el inciso 10.b) establece que es el crecimiento promedio del PIB nominal para los últimos cuatro años anteriores al año de formulación del presupuesto nacional.

El tercer elemento para considerar es la forma de aplicación de las cláusulas de escape. Durante la crisis provocada por la Pandemia del COVID-19 entre 2020 y 2022, quedó en evidencia que la Ley no previó una desaplicación de la regla fiscal de forma parcial, y que las cláusulas de escape establecían condiciones genéricas y temporales de desaplicación. Sin embargo, una buena medida es aprovechar el entramado institucional

y su diversidad para hacer más eficiente la desaplicación sin desafectar todo el gasto en general, de esta forma, la práctica permitió crear condiciones que nos dan insumos para plantear una reforma para que estas enseñanzas y aprendizajes puedan ser incorporadas a la normativa, especialmente aclarando que las decisiones de atención de crisis, casi nunca depende de todo el gasto gubernamental, sino de parcelas del mismo.

Finalmente, el expediente incluye un par de exoneraciones generalistas a la regla fiscal, que buscan un uso efectivo de los recursos de la cooperación internacional, y de aquellos que se pueden claramente encapsular como proyectos, con principio y fin, como un incentivo a la mejora continua del Estado y sus instituciones.

En consecuencia, sometemos a discusión de los señores y las señoras diputados, el siguiente proyecto de Ley.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

DECRETA

REFORMA A VARIOS ARTÍCULOS DEL TITULO IV DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N° 9635.

ARTÍCULO 1.- Refórmese el inciso e) del artículo 8, el artículo 9, el inciso b) y el último párrafo del artículo 10, el artículo 11 y el artículo 16 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 4 de diciembre de 2018 y sus reformas, para que en adelante se lean de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 8- Definiciones. Para efectos de aplicación del presente título, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

e) Promedio de crecimiento del PIB: se refiere al crecimiento promedio del PIB nominal a precios de mercado, de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto.

ARTÍCULO 9- Definición de la regla fiscal. Límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del crecimiento promedio del PIB nominal a precios de mercado y a la relación de deuda del Gobierno central a PIB.”

“ARTÍCULO 10- Estimación de la regla fiscal. La estimación del crecimiento del gasto corriente estará determinada por dos variables:

(...)

b) El crecimiento promedio del PIB nominal a precios de mercado, de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto.

De esta forma, el crecimiento del gasto corriente es el resultado de multiplicar el crecimiento promedio del PIB nominal a precios de mercado de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto; por un porcentaje que es definido por el nivel de deuda del Gobierno central, según los rangos descritos a continuación.”

“ARTÍCULO 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente.

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

a) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla fiscal no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el crecimiento promedio del PIB nominal a precios de mercado de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto.

b) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85%) del crecimiento promedio del PIB nominal a precios de mercado de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto.

c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del crecimiento promedio del PIB nominal a precios de mercado de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto.

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 crecimiento promedio del PIB nominal a precios de mercado de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto.”

“ARTÍCULO 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos:

a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.º 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, podrán excluirse por un periodo no mayor a dos ejercicios presupuestarios consecutivos, el programa presupuestario o la institución específica cubierta por los alcances de la presente ley, para superar el límite de la regla fiscal divulgado por el Poder Ejecutivo para el año de ejecución del presupuesto respectivo, para cumplir exclusivamente con las tareas directamente vinculadas con dicha emergencia a criterio de la Comisión Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo mediante acto motivado y sustentado en las funciones de la institución respectiva y el plan de atención de la crisis.

b) En caso de que la economía atraviese por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica, para excluir por un periodo no mayor a dos ejercicios presupuestarios consecutivos, el programa presupuestario o la institución específica cubierta por los alcances de la presente ley, para superar el límite de la regla fiscal divulgado por el Poder Ejecutivo para el año de ejecución del presupuesto respectivo, para cumplir exclusivamente con las tareas directamente vinculadas con la atención de la crisis económica, definido así por el Ministro de Hacienda mediante acto motivado y sustentado en las funciones de la institución respectiva y el plan de atención de la crisis. Este plazo

de dos años podrá extender hasta por un periodo igual de manera consecutiva, en aquellos casos en que persista una situación económica adversa certificado por el Banco Central.

Luego de transcurridos los plazos de suspensión de la aplicación de la regla fiscal definidos en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá de forma inmediata su aplicación para el ejercicio económico siguiente, sin contemplar el exceso de gasto realizado para atender la emergencia y crisis respectiva.

La restitución se realizará de manera gradual, durante un plazo máximo de dos ejercicios económicos, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal en el tercer ejercicio económico subsiguiente. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada uno de los años de la gradualidad.

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

ARTICULO 2.- Adiciónese un nuevo inciso f), un nuevo inciso g) y un nuevo inciso h); al artículo 6 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 4 de diciembre de 2018 y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

(...)

f) Los gastos realizados con ingresos provenientes de cooperación internacional que reciban en calidad de donación internacional, para proyectos que tengan principio y fin, y solo en la proporción de los gastos financiados con esta fuente de financiamiento.

g) El gasto que se incluya en proyectos de inversión debidamente integrados en el Sistema de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), del Sistema Nacional de

Inversión Pública (SNIP). Estos pueden contener gastos corrientes no recurrentes y que sea determinada su vinculación directa con la inversión.

h). Los recursos que reciba una institución o programa, producto de la fusión de instituciones o el traslado de programas o competencias institucionales, únicamente durante el primer ejercicio económico siguiente a la fusión o el traslado.”

Rige a partir del siguiente ejercicio económico posterior a su publicación.

Ana Lucía Delgado Orozco

DIPUTADA

El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada