

PROYECTO DE LEY

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Expediente N° _____

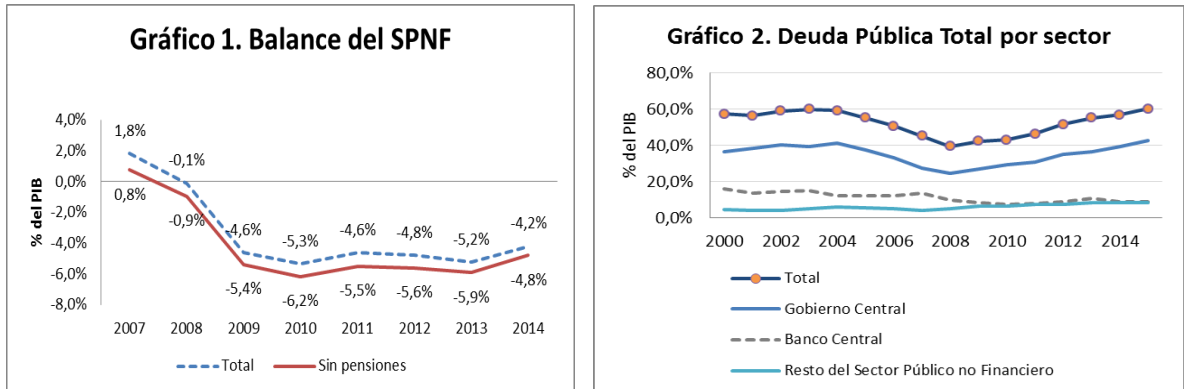
ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Antecedentes

El modelo de Estado costarricense está fundamentado en la búsqueda del mayor bienestar de los habitantes y la más adecuada distribución de la riqueza, elementos concertados en una serie de derechos y garantías sociales expresadas en la Constitución Política. Estos principios fundamentales se han traducido en un Estado democrático proveedor de servicios sociales, económicos y ambientales, que en cumplimiento del mandato de equidad, se reconocen universalmente y de manera gratuita a la población. La prestación de estos servicios es financiada, en su mayoría, mediante el cobro de impuestos, pero en los últimos años éstos ingresos han sido insuficientes para cubrir los compromisos adquiridos con la ciudadanía. Por otro lado, ajustar el tamaño y la provisión de estos servicios a los ingresos que efectivamente recibe el gobierno, de una manera abrupta y desordenada, resulta impensable pues una parte importante de estos debería ser eliminada. El aumento de dichas funciones, aunado a la insuficiencia de los ingresos corrientes, provocó que el país se endeudara más para cumplir con las obligaciones establecidas por mandatos de índole constitucional o legal que no contaban con fuente de financiamiento.

Esta escasez de recursos generó continuos déficits que se tradujeron en el incremento de la deuda pública, situación que se evidencia del 2008 al 2014

cuando el balance del sector público no financiero pasó de un -0,9% al -4,8% del PIB. En consecuencia, la deuda pública total pasó de un 40% a un 60% del PIB en menos de una década (gráficos 1 y 2).



Fuente: Ministerio de Hacienda

En síntesis, unas finanzas públicas sanas constituyen una plataforma esencial para generar crecimiento económico y prestar servicios de calidad que propicien el desarrollo de los ciudadanos, pero actualmente este escenario dista de la realidad. Para encausar estas finanzas por una senda sostenible, es necesario emprender una serie de reformas estructurales que permitan al Estado asegurar los recursos para cumplir sus funciones y fomentar un clima que fomente la seguridad, las inversiones y el empleo.

Causas estructurales del incremento de la deuda

El tamaño actual de la deuda es el resultado de los crecientes déficits consecutivos que se han presentado en los últimos años. El incremento de la deuda se explica, principalmente, por el desbalance en el Gobierno Central, mismo que resultó en un 5,7% del PIB en el 2014, mientras que el del sector público no financiero fue menor (un 4,8%), debido al superávit que presentaron otras entidades pertenecientes al resto del sector público no financiero.

En las condiciones actuales y asumiendo una posición totalmente pasiva, la dinámica creciente del déficit provocaría que la deuda del Gobierno Central supere el 60% del PIB en el 2020 y el 70% en el 2022. Esta cifra resulta altamente peligrosa pues se traduciría en un riesgo para la economía y la sociedad en su conjunto pues implicaría que el ajuste fiscal sería mayor, al que se puede hacer actualmente, generando una contracción abrupta del gasto público y con ello una amenaza para la provisión de los servicios que brinda el Estado.

La búsqueda de soluciones para evitar que la deuda pública llegue a niveles altamente peligrosos, para la economía y la sociedad, conlleva a un análisis de las causas estructurales que originaron el problema fiscal actual, tanto por el lado de los ingresos, como el de los gastos.

En la vertiente de los ingresos públicos, es evidente que la estructura del Impuesto General sobre las Ventas y del Impuesto sobre la Renta, cuyas leyes de aprobación datan de la década de los años ochenta, responden a un modelo económico muy distinto del actual. La transformación de la estructura productiva, que actualmente descansa sobre servicios no gravados con el impuesto sobre las ventas, ha hecho que el sistema tributario quede desfasado. En cuanto a la Ley del Impuesto sobre la Renta, las ganancias de capital y muchas otras manifestaciones de riqueza, escapan a su desfasada noción de renta producto.

Adicionalmente, se estima que la evasión y elusión fiscal superan el 8,22% del PIB (2013) y que las exoneraciones llegan al 5,11%. Es decir, se evade y se exonera más de lo que se recauda.

Desde la óptica o perspectiva del gasto público, uno de los principales detonantes del déficit fiscal ha sido la creación de nuevas obligaciones del Estado, atados a destinos constitucionales o legales, sin que se establezcan nuevas fuentes de ingresos. La creación de destinos específicos limita la asignación de la política presupuestaria pues no es posible asignar los recursos según la disponibilidad de

los mismos, sino en acatamiento a la legislación vigente. Esto generó una fuerte rigidez del Presupuesto Nacional provocando que en la actualidad un 54% del presupuesto se deber destinar a mandatos legales y un 33% se asigna a obligaciones constitucionales.

La creación de obligaciones presupuestarias sin las fuentes de ingresos que los respalden contraviene el espíritu y lógica del artículo 179 de la Constitución Política, de conformidad con el cual no debe aumentar el gasto público, si no existen nuevos ingresos que permitan cubrir dicho incremento.

En esta misma línea hay elementos críticos que dispararon el gasto público entre los años 2008-2011, tales como la creación de nuevas obligaciones sin financiamiento entre ellas: la aprobación de la reforma constitucional que incrementa el presupuesto de educación a un a un 8% del PIB y la aprobación de la política salarial conocida como el percentil 50, que originalmente se aprobó como una medida que se aplicaría a un reducido número de funcionarios públicos clasificados como profesionales, pero que por distintos reclamos y resoluciones judiciales, terminó siendo aplicada a todos los servidores.

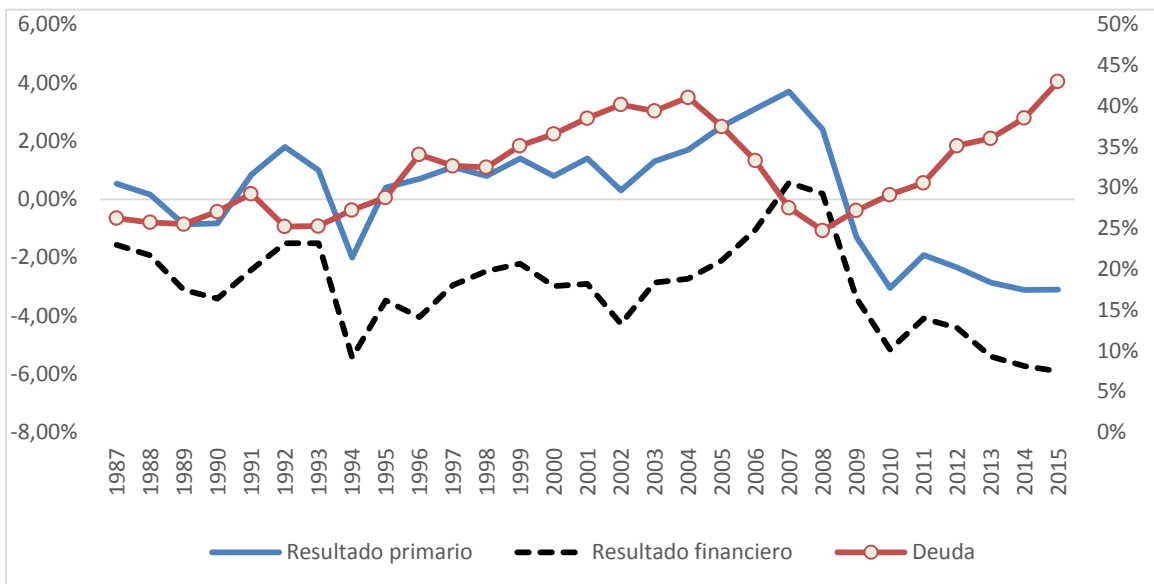
Los eventos anteriormente comentados explican la generación de un déficit fiscal consecutivo que durante los últimos seis periodos ha crecido por encima del 4% del PIB, una situación nunca vista en las décadas anteriores. Tampoco se había experimentado la persistencia de un déficit primario por siete años seguidos, pues en el pasado las finanzas arrojaron un superávit.

Como consecuencia del incremento del déficit fiscal, la deuda del Gobierno Central ha aumentado pronunciadamente, pasando de un 25% a un 43% del PIB en menos de una década (2008-2015) (Gráfico 3).

Gráfico 3. Gobierno Central: Resultado financiero, primario y deuda, 1987-

2015

Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda

El análisis del problema fiscal actual concluye que los factores que produjeron el desbalance en las finanzas públicas son de índole estructural, por lo tanto su solución requiere medidas del mismo tipo a fin de que logre llegar a un equilibrio fiscal en el mediano plazo. De igual manera, este análisis muestra que las causas están tanto en el lado de los ingresos como en el de los gastos por lo que las soluciones también deben venir de ambas vertientes.

Para generar una solución al problema fiscal estructural el Ministerio de Hacienda presentó ante la Asamblea Legislativa una agenda integral para el fortalecimiento de la Hacienda Pública. Esta agenda consta de: i) Tres proyectos de ley que pretenden dotar a la Administración Tributaria de potestades y herramientas en la lucha contra el contrabando (Ley N° 19.407), contra el fraude fiscal (Expediente N° 19.245) y en el ordenamiento de las exoneraciones (Expediente N° 19.531); ii) Dos proyectos para modernizar los principales impuestos del país (Expedientes N°19.678 y 19.679); iii) Un proyecto de ley para restablecer el Impuesto a las

Personas Jurídicas, algunas de cuyas normas fueron declaradas inconstitucionales por la Sala Constitucional y que por tal razón devino inaplicable (Expediente N° 19.505), y finalmente, iv) Dos proyectos de ley para desacelerar el gasto público mediante la contribución solidaria de las pensiones de lujo pagadas con recursos del Presupuesto Nacional (Expediente N° 19.661) y la regulación de los saldos superavitarios en la caja única del Estado (Expediente N° 19.555).

La agenda hacendaria descrita anteriormente es solo una parte de la fórmula que permitirá conducir las finanzas públicas hasta una senda sostenible. La implementación de todos los proyectos de ley permitirá la disminución del déficit en el corto y mediano plazo, sin embargo no descarta que en el futuro este vuelva a crecer. Por ello, esta agenda debe ser completada por otra pieza jurídica que garantice la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo. La pieza que perfecciona la agenda del fortalecimiento hacendario es el presente Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal. Esta iniciativa viene a controlar el crecimiento del gasto corriente mediante una regla fiscal, pero también fortalece la sostenibilidad en el mediano y largo plazo mediante una serie de disposiciones de responsabilidad fiscal que evitarán incrementos futuros en el déficit, y por ende en la deuda pública.

Reglas fiscales: Definición, objetivos y tipos

Las reglas fiscales tienen como propósito mantener las finanzas públicas en una senda sostenible, mediante el manejo responsable de los recursos públicos. Según Schaechter et al. (2012)¹, una regla fiscal impone una restricción de largo plazo a la política fiscal a través de límites numéricos sobre los agregados presupuestarios. Además, las reglas fiscales buscan contrarrestar los incentivos a incrementar el gasto público, en épocas de bonanza, asegurando la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda.

¹ SCHAECHTER, A., KINDA, T. BUDINA, N. y WEBER, A. (2012) *Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*, IMF (International Monetary Fund) Working Paper, (Papeles de trabajo del Fondo Monetario Internacional) 12/187. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Además de los límites numéricos, las reglas fiscales pueden establecer normas cualitativas de responsabilidad fiscal tales como prohibiciones o limitaciones al financiamiento, aspectos de procedimientos presupuestarios, o políticas relacionadas con la transparencia.

Según Schaechter et al. (2012) hay cuatro principales tipos de regla fiscal que se diferencian por el tipo de agregado que limitan. Cada una de ellas tiene diferentes propiedades en cuanto a los objetivos, la operatividad y la transparencia:

- **Reglas de deuda:** se establecen a partir de un límite de deuda como porcentaje del PIB, lo que hace este tipo de regla más efectiva para lograr la convergencia de la deuda a un límite deseado además de que es muy fácil de comunicar. Sin embargo, entre sus desventajas se puede citar que: las reglas de deuda no constituyen una guía a corto plazo para los hacedores de política, además de que por su definición, como porcentaje del PIB, pueden resultar pro cíclicas cuando la economía experimenta un shock. Por otro lado, las reglas de deuda no proporcionan una orientación de política cuando la deuda está muy por debajo del límite “techo”.
- **Reglas de balance presupuestario:** limitan directamente la variable que influye en el límite de deuda y les otorgan un mayor control fiscal a los hacedores de política. En este tipo de reglas hay varios subtipos: las de balance total, balance estructural, balance sobre el ciclo. El primer sub tipo tiene la ventaja de que su monitoreo y comunicación es relativamente fácil, sin embargo no tiene elementos de estabilización automática, como los últimos sub tipos. Se aconseja utilizar este tipo de reglas, de ajuste cíclico, en países cuya economía tiene una alta variabilidad, por ejemplo aquellos que dependen de materias primas.
- **Reglas de gasto:** establecen límites al gasto primario, corriente o total. Estos límites pueden ser en términos absolutos, porcentajes de crecimiento y ocasionalmente, como porcentaje del PIB con un horizonte de tiempo de tres o cinco años. Este tipo de regla no está relacionada directamente con la

deuda, pues no pone límites a los ingresos. Sin embargo, pueden ser una herramienta para operativizar la consolidación fiscal y la sostenibilidad cuando se acompañan con reglas de deuda o de balance presupuestario. Las reglas de gasto tienen la ventaja de que continúan restringiendo el gasto, aún en épocas de auge, cuando aumentan los ingresos extraordinarios temporalmente. Asimismo, en tiempos de shocks adversos, las normas de gasto no restringen la función de estabilización económica de la política fiscal, ya que no requieren ajustes a reducciones cíclicas o discrecionales de los ingresos fiscales. Según Cortes et al. (2015)², este tipo de propiedades anti cíclicas de las reglas de gasto, las hacen atractivas para aquellas economías en donde estimaciones del balance estructural son difíciles de obtener debido a que el ciclo económico no está bien definido (por ejemplo, las economías en desarrollo o en transición y economías pequeñas y abiertas desarrolladas).

- **Reglas de ingresos:** fijan techos o suelos en los ingresos y están dirigidas a impulsar la recaudación de impuestos y / o prevenir una excesiva carga fiscal. La mayoría de estas reglas no están directamente relacionados con el control de la deuda pública, ya que no limitan el gasto. El establecimiento de techos o suelos sobre los ingresos puede ser un reto ya que los ingresos tal vez tienen un gran componente cíclico.

Según el Banco Mundial (2011)³ la selección del tipo de regla fiscal dependerá necesariamente de los objetivos que pretenda lograr el Gobierno. De acuerdo con Perry (2002), citado por Banco Mundial (2011), hay una dicotomía de objetivos entre los que buscan evitar el saldo deficitario y los que persiguen reducir el sesgo pro cíclico. Una regla fiscal que evite el déficit e ignore los efectos de un shock potencial sobre la economía puede acentuar los sesgos pro cíclicos de la política fiscal. Por otro lado, una regla fiscal que promueva la política fiscal contra cíclica, pero no esté

² CORTES, T., KINDA T., MUTHOORA, P. and WEBER, A. (2015) *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* IMF (International Monetary Fund) Working Paper, (Papeles de trabajo del Fondo Monetario Internacional) 15/29. Washington DC: International Monetary Fund.

³ World Bank. (2011). *Fiscal Responsibility Framework in Croatia: Lessons from the Past, Rules for the Future*, Croatia Policy Notes. Washington DC: World Bank.

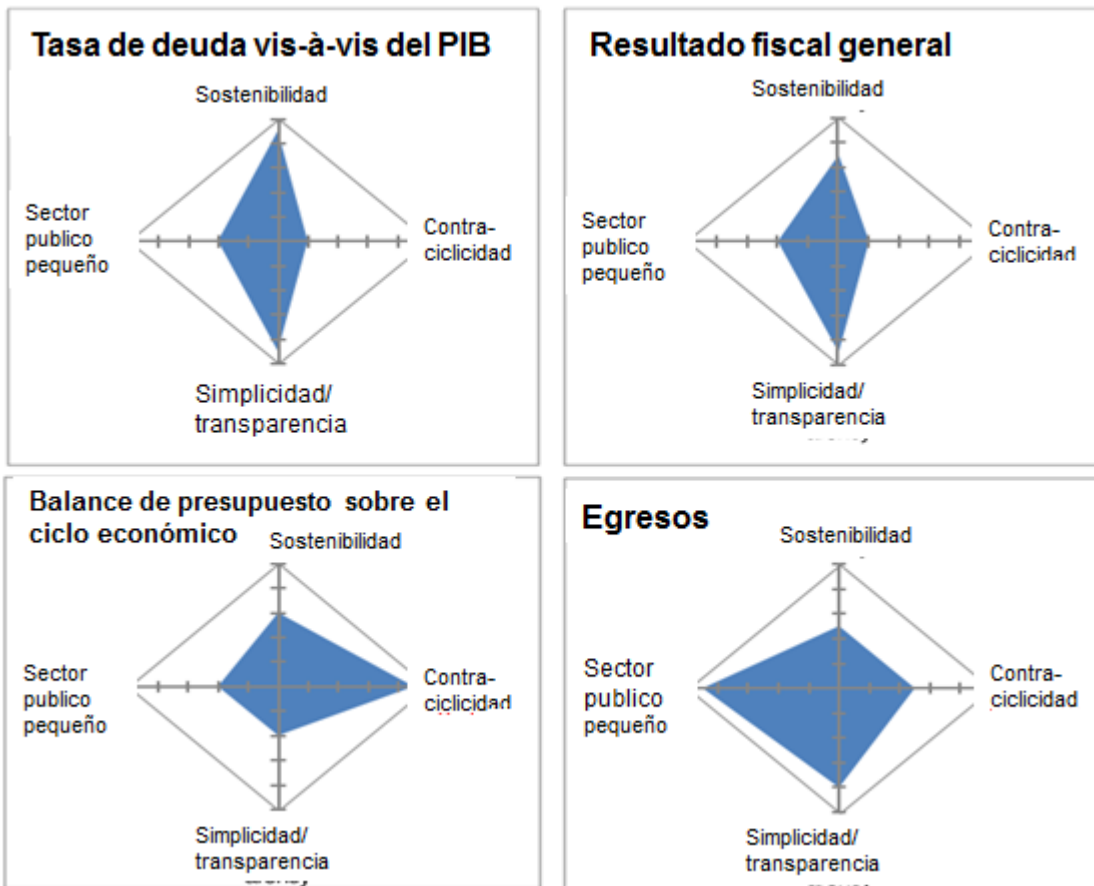
diseñada para lograr la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo tampoco es viable, ni creíble (Banco Mundial, 2011).

La selección de los distintos criterios se resumen en la figura 1. Las reglas fiscales de límite de deuda y balance presupuestario favorecen la sostenibilidad de la deuda y la simplicidad/transparencia, sin embargo pueden resultar más pro cíclicas. Por otro lado, las reglas de límite de crecimiento del gasto favorecen la simplicidad/transparencia, son contra cíclicas y se recomiendan para países que buscan reducir el tamaño del sector público. Las reglas de balance sobre el ciclo favorecen la sostenibilidad y son altamente contracíclicas, pero son complejas de monitorear y comunicar.

Debido a las ventajas y desventajas de cada tipo de regla fiscal, muchos países optan por combinar varias de estas reglas según sus objetivos. Según el FMI (2009)⁴, la combinación de una regla de deuda con una regla de gasto impulsará la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que orientará a las autoridades fiscales en las políticas de corto y mediano plazo, favoreciendo la contra-ciclicidad y manteniendo el tamaño del Estado dentro de los límites establecidos por el gobierno.

Figura 1. Selección de una regla fiscal según criterios y objetivos

⁴ IMF (2009). *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Washington DC: International Monetary Fund.



Fuente: Banco Mundial, 2011

Reglas fiscales en Costa Rica

La legislación costarricense cuenta con varias reglas fiscales que no se han cumplido a cabalidad. Dos de ellas están en la Constitución Política en los artículos 176 y 179:

Artículo 176.- *El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.*

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas

anteriores para dictar sus presupuestos. ...”

Artículo 179.- La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

También en la, Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 del 16 de octubre del 2001, se establecen reglas en cuanto al origen del financiamiento de los gastos corrientes y el financiamiento de nuevas leyes que impacten el Presupuesto Nacional:

*Artículo 6.- **Financiamiento de gastos corrientes.** Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.*

*Artículo 44.- **Financiamiento de nuevos gastos.** Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.*

En virtud de lo que establecen los artículos citados anteriormente, este proyecto propone una regla fiscal que limita el crecimiento del gasto corriente y una serie de disposiciones en materia de responsabilidad fiscal, para operativizar el espíritu de lo que se establece en la Carta Magna y en la ley reguladora de las finanzas públicas.

Descripción de la regla fiscal para Costa Rica

El presente proyecto de ley propone una regla fiscal que limita el crecimiento del gasto corriente, según la relación deuda del Gobierno Central-PIB. Se

utiliza este parámetro por cuanto la deuda del Gobierno Central, a través de los años, se ha originado principalmente por el crecimiento del gasto corriente por encima de los ingresos corrientes. Esta situación ha provocado que el Gobierno tenga que emitir deuda para cubrir dicha brecha. Se considera importante excluir la deuda del resto del Sector Público no Financiero por cuanto la misma responde, en su mayoría, a inversión. Lo anterior con el fin de no limitar el crecimiento económico.

Sin desmeritar lo antes expuesto, la aplicación de la regla fiscal abarca todo el Sector Público no Financiero, con ciertas excepciones, por cuanto dentro de este sector existen entidades que podrían convertirse, eventualmente, en riesgos fiscales para el Gobierno Central y por ello es conveniente controlar el crecimiento del gasto corriente de las entidades que lo integran.

La regla fiscal está diseñada para que a medida que la deuda/PIB aumenta, la restricción de crecimiento del gasto corriente sea mayor. Por el contrario, a un nivel de deuda considerado como sostenible en el mediano y largo plazo, el gasto corriente podrá crecer al mismo ritmo de crecimiento del PIB.

El diseño de la regla fiscal ha procurado respetar una serie de principios que se explican a continuación:

- a) Sostenibilidad fiscal en el mediano plazo pues es una regla de gasto, que a su vez tiene como objetivo estabilizar e ir reduciendo paulatinamente el saldo de la deuda pública.
- b) Gradualidad en la implementación para evitar recortes abruptos en el gasto corriente que en la práctica serían difícilmente aplicables.
- c) Credibilidad de la propuesta pues se requiere de la disciplina fiscal de todos los actores que administran fondos públicos para que la regla fiscal sea exitosa.
- d) Prioridad del crecimiento económico y la inversión pública, pues regula el crecimiento del gasto corriente y únicamente incluye inversión en el

escenario más gravoso de deuda, de lo contrario no se limita el crecimiento del gasto de capital.

- e) Integralidad de la propuesta pues el control del déficit, únicamente por la vía del gasto resulta insuficiente, se requiere la aprobación de todos los proyectos del fortalecimiento hacendario que están pendientes en la Asamblea Legislativa para que la deuda pueda reducirse con mayor rapidez.

Ámbito de aplicación

Esta ley se aplicará a todos los entes y órganos que conforman el Sector Público No Financiero. Se exceptúan los recursos del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y las empresas públicas en competencia pero solo en lo relativo a dicha actividad, por estar sujetos a otro tipo de supervisión financiera.

La excepción en lo atinente a las empresas públicas se dejará de aplicar cuando la empresa solicite un rescate financiero al Poder Ejecutivo o cuando su coeficiente deuda sobre activos sea superior al 50%.

Disposiciones de responsabilidad fiscal

En aras de atender con lo establecido en el artículo 179 de la Constitución Política y en el 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, del 16 de octubre del 2001, el presente cuerpo legal contiene una norma que establece que la presentación de nuevas iniciativas legislativas que impliquen la creación de nuevas funciones, competencias, órganos u obligaciones a cargo de entes u órganos del sector público, deberán contar y señalar las nuevas fuentes de financiamiento que cubran las nuevas necesidades de recursos.

Aunado a lo anterior, el presente proyecto propone que todo nuevo proyecto de ley

se presente junto con un plan que garantice la sostenibilidad financiera en el largo plazo de las nuevas medidas, políticas o instituciones que se pretendan establecer, así como que dicho plan deberá ser conocido por el Ministerio de Hacienda, a fin de que éste último vigile el sano equilibrio de las finanzas públicas. Tanto el plan como el dictamen que sobre el mismo emita el Ministerio de Hacienda, deberán ser acreditados por la Asamblea Legislativa. Atender este requerimiento evitará que en un futuro se vuelvan a generar altos niveles de endeudamiento como los que enfrenta el país actualmente.

Otra de las disposiciones de la responsabilidad fiscal es la introducción de una norma de gasto tributario, que establece la obligación de que toda nueva solicitud de exoneraciones incluya un plan que demuestre su sostenibilidad financiera, así como las medidas compensatorias que se adoptarán para equilibrar y compensar los ingresos que dejarán de percibirse con ocasión de la aprobación de la exención. Éstas pueden ser nuevos impuestos o la reducción del gasto existente. Además se introduce la evaluación periódica, cada cinco años, de los beneficios económicos, sociales o de otro tipo, generados por las exoneraciones, pretendiendo así que las exoneraciones, salvo las fundadas en el principio de capacidad económica (por insuficiencia de capacidad económica), no tengan un carácter permanente.

Cláusulas de escape

En casos extremos de recesión económica o emergencia nacional (entendida en los términos de lo dispuesto en la Ley Nacional de Emergencias, Ley N°8488 del 6 de enero del 2016), y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al 0,3% del PIB, hay cláusulas de suspensión temporal de la aplicación de la regla fiscal, según lo establecido en este cuerpo legal.

Monitoreo, vigilancia y cumplimiento

Debido a la alta fragmentación del presupuesto público se dificulta establecer una sola dependencia responsable del cumplimiento de la regla fiscal. Por ello, se

establecen una serie de disposiciones que tanto el Ministerio de Hacienda, como la Contraloría General de la República deberán tomar en consideración para cumplir con lo dispuesto en esta ley.

Al respecto, la Dirección General de Presupuesto Nacional vigilará el cumplimiento de la regla fiscal en la formulación del presupuesto ordinario, extraordinario y en las modificaciones presupuestarias de los órganos que conforman el Gobierno Central.

La Contraloría General de la República vigilará el cumplimiento de la regla fiscal en aquellas entidades que están incluidas en el Sector Público No Financiero, y cuyo presupuesto debe ser aprobado por este ente contralor. Para ello, la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria emitirá una certificación que indique el cumplimiento de la regla fiscal en los presupuestos ordinarios y extraordinarios y las modificaciones presupuestarias a la regla fiscal. Esta certificación será un requisito a incluir dentro de la revisión del marco de legalidad que realiza la Contraloría General de la República. Para que la Secretaria pueda emitir dicha certificación, las entidades deberán remitirle copia de todos los presupuestos ordinarios, extraordinarios y las modificaciones presupuestarias.

Se realizará un monitoreo trimestral de la ejecución del presupuesto a fin de que se puedan prever eventuales desvíos en el cumplimiento de la regla fiscal. El monitoreo estará a cargo de la Dirección General de Presupuesto Nacional, en el caso de los órganos que conforman el Gobierno Central, y de la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en el caso del resto de entidades que están incluidas en el Sector Público No Financiero.

Después de la liquidación del presupuesto, se realizará la verificación del cumplimiento de la regla fiscal del ejercicio económico anterior. Para ello tanto la Dirección General de Presupuesto Nacional, como la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria elaborarán, cada una, un informe final del cumplimiento de la regla fiscal de las entidades a su cargo. Dicho informe será remitido a la Contraloría General de la República, la cual comunicará a la Asamblea Legislativa

el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal de las entidades que conforman el Sector Público No Financiero, mediante el informe anual de liquidación del presupuesto del ejercicio anterior.

Sanciones por incumplimiento

Un incumplimiento de la regla fiscal, o de su control, se considera una falta grave para la Hacienda Pública. La misma se sancionará según lo que establece la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N°. 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Con base en lo expuesto anteriormente, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley “**Ley De Responsabilidad Fiscal De La República.**”

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS

ARTÍCULO 1.- Objeto

Establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal.

ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación

La regla fiscal será aplicable a los presupuestos de los entes y órganos del sector público no financiero.

Artículo 3.- Excepciones

Quedan exentas del ámbito de cobertura de la presente ley, las siguientes instituciones:

- a) La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que administra dicha institución.
- b) Toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia, pero solo en lo relativo a dicha actividad.

Esta norma dejará de aplicar cuando la empresa solicite un rescate financiero al Poder Ejecutivo o cuando su coeficiente deuda sobre activos sea superior al 50%.

ARTÍCULO 4.- Aavales estatales

Los entes y órganos del sector público no financiero que se encuentran dentro del ámbito de esta ley, conforme a lo normado en el artículo 2, podrán adquirir nuevas obligaciones con garantía o aval del Estado en tanto cumplan con la regla fiscal que establece la presente ley.

En caso de que se declare su estado de incumplimiento de la regla fiscal, las nuevas obligaciones que contraigan no podrán contar con la garantía o aval del Estado.

ARTÍCULO 5.- Definiciones

Para efectos de aplicación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a) GASTO TRIBUTARIO

Nivel de ingresos que el Gobierno deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo distinto al que se aplica de carácter general, en legislación tributaria nacional y que tiene como fin beneficiar o promover a determinadas actividades, sectores, regiones o grupos de contribuyentes. Por lo general se traduce en el otorgamiento de “exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

b) MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

El Marco Fiscal de Mediano Plazo es un instrumento de planificación que vincula los objetivos y prioridades nacionales a la formulación del

presupuesto plurianual. El Marco se utiliza como una referencia para proyectar los gastos y las necesidades de financiamiento que solventarán los compromisos nacionales, en un contexto de corto y mediano plazo.

c) **RECESIÓN ECONÓMICA**

Caída del PIB real, declarada por el Banco Central de Costa Rica.

d) **RESPONSABILIDAD FISCAL**

Conducta de los tomadores de decisiones en materia de Hacienda Pública, que propicia la asignación y ejecución del presupuesto público conforme a los principios de equilibrio, economía, eficacia, eficiencia, transparencia y demás principios presupuestarios de rango constitucional y legal.

e) **PROMEDIO DE CRECIMIENTO DEL PIB**

El promedio de crecimiento del PIB se refiere al promedio del crecimiento interanual del PIB real de los cuatro años previos al año en que se formula el presupuesto.

TÍTULO II

DISPOSICIONES ATINENTES A LA REGLA FISCAL

ARTÍCULO 6.- Definición de la Regla fiscal

Límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB real y a la relación de deuda del Gobierno Central a PIB.

ARTÍCULO 7.- Estimación de la Regla Fiscal

La estimación del crecimiento del gasto corriente estará determinada por dos variables:

- a) El nivel de deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB
- b) El crecimiento promedio del PIB real para los últimos cuatro años anteriores al año de formulación del Presupuesto Nacional

De esta forma, el crecimiento del gasto corriente es el resultado de multiplicar el promedio del PIB real por un porcentaje que es definido por el nivel de deuda del Gobierno Central, según los rangos descritos a continuación.

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

El gasto corriente de cada uno de los sectores 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 17%, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB real.
- 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 85% del promedio del crecimiento del PIB real.

- 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 (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el 75% del promedio del crecimiento del PIB real.
- d. Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el 65% del promedio del crecimiento del PIB real.

ARTÍCULO 8.- Periodos de crecimiento económico extraordinario

Cuando el crecimiento del PIB real supere el 6%, durante dos años consecutivos, el Ministerio de Hacienda podrá decidir el parámetro de límite al crecimiento del gasto corriente, mismo que no podrá superar el 85%.

ARTÍCULO 9.- Medidas extraordinarias.

En el caso de que se apliquen las condiciones del escenario d) del artículo 7 de la presente ley, se adoptarán las siguientes medidas extraordinarias:

- a) No se ajustarán por ningún concepto las pensiones.
- b) El Gobierno Central no suscribirá préstamos o créditos, salvo aquellos que sean un paliativo para la deuda pública.
- c) El aumento de gastos totales de cada una de las entidades descentralizadas no podrá superar el crecimiento de gastos totales en la Administración Central.
- d) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, asimismo los demás incentivos salariales no serán objeto de reconocimiento patrimonial durante esta situación ni de manera retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar tanto las prestaciones legales o jubilaciones, como la

antigüedad del funcionario.

- e) El Poder Ejecutivo no podrá efectuar rescates financieros, otorgar subsidios de ningún tipo, así como realizar cualquier otro movimiento que implique una erogación de recursos públicos, a los sectores productivos, salvo en aquellos casos en que la Asamblea Legislativa, mediante ley, declare la procedencia del rescate financiero, ayuda o subsidio a favor de los mismos.

ARTÍCULO 10.- Plazo de aplicación de la Regla Fiscal.

Una vez determinada la aplicación de una regla, no podrá aplicarse otra menos rigurosa antes de que transcurran al menos cinco años, de manera que la revisión anual de la regla sólo permitirá la eventual aplicación de una más severa.

ARTÍCULO 11.- Publicación del escenario Regla Fiscal.

El Ministerio de Hacienda comunicará la tasa de crecimiento del gasto corriente resultante del cálculo de la regla fiscal, tomando las cifras oficiales de deuda y del PIB promedio. Esta tasa se comunicará de manera conjunta con las directrices presupuestarias y se aplicará en la formulación del presupuesto del año siguiente.

En caso de que el Ministerio de Hacienda no comunique la tasa de crecimiento del gasto corriente, se asumirá que la correspondiente tasa aplicable al ejercicio presupuestario será la regla del escenario vigente.

TÍTULO III

DISPOSICIONES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

ARTÍCULO 12.- Consideraciones de los futuros compromisos del Estado.

Todo proyecto de ley que presente el Poder Ejecutivo, los diputados, o los

ciudadanos por iniciativa popular, que implique un incremento en el gasto o la adición de nuevas funciones a la Administración Pública, deberá ir acompañado de un plan que garantice su financiamiento de mediano y largo plazo con pleno apego a lo que establece el artículo 179 de la Constitución Política. Para tal efecto deberán señalarse las nuevas fuentes de financiamiento o recortes de gasto, acorde con lo dispuesto en este artículo.

Cuando la Asamblea Legislativa confiera audiencia al Ministro de Hacienda, en torno al proyecto de ley, este deberá ser acompañado de su plan de financiamiento para que el Ministerio se pronuncie al respecto.

Toda norma de creación de nuevas entidades u órganos, o de asignación de nuevas competencias, servicios o funciones, a las entidades y órganos ya existentes, deberá considerar los límites presupuestarios de gasto que instaura la regla fiscal que establece la presente ley, y en función de tales límites deberá valorarse la calidad, continuidad y eficiencia del servicio prestado.

La presupuestación y giro del nuevo gasto, atendiendo el ciclo presupuestario, se hará en el siguiente ejercicio, luego de la aprobación de la nueva fuente de ingreso, salvo disposición legal en contrario que disponga una fecha de vigencia mayor, a lo aquí señalada.

ARTÍCULO 13.- Aprobación de gasto tributario.

Para aprobar cualquier nueva exoneración que no responda al principio de capacidad económica o para aprobar otros incentivos fiscales distintos a exoneraciones, el respectivo proyecto de ley deberá ir acompañado, para iniciar su trámite legislativo, de lo siguiente:

- a) Estudio que establezca y cuantifique los beneficios económicos, sociales o de otro tipo, que generará la exoneración;
- b) Propuesta de adopción de medidas compensatorias para aumentar los

ingresos públicos o recortar el gasto público en una proporción igual al de la exoneración o beneficio fiscal que se proponen.

c) Plazo máximo de vigencia de la exoneración

Todas las exoneraciones objetivas o subjetivas, quedarán sujetas a revisión cada cinco años para efectos de evaluar la conveniencia de la continuidad de la misma. La evaluación estará a cargo de la Dirección General de Hacienda, con excepción de aquellas exoneraciones que se otorguen por un ente recomendador, en cuyo caso la evaluación se realizará en forma conjunta. En el supuesto de que el estudio, conforme a los parámetros que reglamentariamente se defina para tal efecto, determine que la exoneración no está cumpliendo su objetivo, o no cumple con algunos de los requisitos que fundamentaron su creación, la Dirección General de Hacienda podrá suspender su otorgamiento hasta tanto no se demuestre por parte de los beneficiarios el cumplimiento de los fines.

ARTÍCULO 14.- Destinos específicos.

Si la deuda del Gobierno Central supera el 50% del PIB, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de recursos sanos y suficientes del Gobierno y de las entidades beneficiarias

ARTÍCULO 15.- Cláusulas de escape

La aplicación de la regla fiscal establecida por la presente ley 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 Nacional de Emergencias, Ley N° 8488, del 11 de enero del 2006 y cuya atención implique un erogación de gasto corriente igual o superior al 0,3% del PIB. En el caso la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.

En caso de declaratoria de emergencia el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el período de emergencia, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 7 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.

- b) En caso de que la economía atravesase por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al 1%. La declaratoria la hará el Ministro de Hacienda y el Presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente hasta por un período máximo de dos años consecutivos, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.

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

ARTÍCULO 16.- Destino de los superávit libres generados por la aplicación de la regla.

En caso de que las entidades públicas que tengan pasivos, generen un superávit libre al final del ejercicio presupuestario, el mismo se destinará a amortizar su propia deuda. Tratándose del superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del Presupuesto Nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal, tal superávit deberá reintegrarse al Presupuesto Nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la

amortización de deuda o en inversión pública.

ARTÍCULO 17.- Marco Fiscal a Mediano Plazo.

El Ministerio de Hacienda elaborará y publicará cada año, en la fecha que se establecerá reglamentariamente, un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que incluirá las proyecciones de los principales agregados fiscales de los cuatro años siguientes.

TÍTULO IV

CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL

ARTÍCULO 18.- Cumplimiento de la Regla Fiscal durante las etapas de formulación y presupuestación

El Ministerio de Hacienda realizará la asignación presupuestaria de los títulos presupuestarios que conforman el Gobierno Central con pleno apego a lo dispuesto en el artículo 7 de la presente ley.

La Dirección General de Presupuesto Nacional verificará que las modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios cumplan con lo establecido en el artículo 7 de la presente ley. En caso de que dichas modificaciones impliquen el incumplimiento de la regla, esta Dirección informará al Ministro de Hacienda quien decidirá la forma en que debe realizarse el ajuste para cumplir con lo establecido por el artículo 7 de la presente ley.

En el caso de las transferencias a órganos desconcentrados, el Ministerio de Hacienda decidirá, mediante criterios de oportunidad y conveniencia y siguiendo las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, el monto a presupuestar a estos órganos.

El resto de entidades del sector público no financiero deberán elaborar su presupuesto ordinario, extraordinario y modificaciones presupuestarias con pleno apego a lo establecido en el artículo 7 de la presente ley. La verificación

del cumplimiento de esta norma estará a cargo de la Contraloría General de la República, la cual considerará, para efectos de la revisión del bloque de legalidad que efectúa, la certificación que emitirá la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria sobre el cumplimiento de la regla fiscal. En caso de que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria certifique un incumplimiento de la regla fiscal por parte de entidades del sector público no financiero, la Contraloría General de la República valorará esa certificación y resolverá lo que corresponda.

Para atender lo dispuesto en esta norma, las entidades del artículo 2 de esta ley cuyo presupuesto sea de aprobación por parte de la Contraloría General de la República, deberán presentar copia de sus presupuestos ordinarios, extraordinarios y modificaciones presupuestarias a la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

La Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria verificará que las modificaciones presupuestarias y los presupuestos extraordinarios de las entidades del resto del sector público no financiero cumplan con lo establecido en el artículo 7 de la presente ley. De presentar situaciones que podrían llevar al incumplimiento de la regla la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria deberá informar a la Contraloría General de la República para lo correspondiente. Asimismo, las entidades del sector público no financiero remitirán copia de sus ejecuciones trimestrales y su liquidación presupuestaria a la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

ARTÍCULO 19.- Monitoreo trimestral durante la ejecución del presupuesto

Tanto la Dirección General de Presupuesto Nacional, como la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria realizarán y presentarán al Ministro de Hacienda informes trimestrales sobre la evolución del gasto corriente.

El Ministerio de Hacienda publicará trimestralmente, en medio electrónico, la

información de la ejecución de los ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público No Financiero.

ARTÍCULO 20. – Verificación del cumplimiento de la Regla Fiscal

A partir de la liquidación presupuestaria de las entidades públicas, tanto la Dirección General de Presupuesto Nacional, como la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria, elaborarán un informe final del cumplimiento del artículo 7 de esta ley y lo remitirán a la Contraloría General de la República, con copia al Presidente de la República. Estos informes se publicarán en la página web del Ministerio de Hacienda.

Durante el mes de mayo de cada año, la Contraloría General de la República remitirá informe a la Asamblea Legislativa sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal durante el ejercicio presupuestario precedente, por parte de cada una de las entidades del Sector Público No Financiero. Dicho informe será remitido conjuntamente con el informe anual de liquidación del presupuesto del ejercicio anterior. Tal informe deberá ser divulgado y publicado por la Contraloría General de la República en su página web, a más tardar en el mes de mayo de cada año.

TÍTULO VI SANCIONES

ARTÍCULO 21.- Sanciones

El incumplimiento injustificado de la regla fiscal y del control de la misma, constituye una falta grave contra la Hacienda Pública, y serán sancionadas según lo indicado en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N°. 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Le corresponde a la Asamblea Legislativa proceder contra el contralor y subcontralor general de la República que incumplan con su deber de controlar debidamente el cumplimiento de la regla fiscal, en los términos que establece el artículo 43 de su Ley Orgánica.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES VARIAS

ARTÍCULO 22.- Todos los entes y órganos del Sector Público No Financiero, deberán adoptar y aplicar las Normas Internacionales de Contabilidad para el sector público en un plazo máximo de tres años. La Contabilidad Nacional vigilará el cumplimiento de esta norma.

ARTÍCULO 23.- El Ministerio de Hacienda efectuará un monitoreo y valoración periódica de las contingencias fiscales que puedan incidir negativamente en la situación fiscal del país, y para tal efecto deberá identificar, valorar y evaluar los riesgos fiscales que puedan surgir durante los cuatro (4) años siguientes a la valoración. Con posterioridad a la realización de tal monitoreo y valoración periódica, el Ministerio publicará un informe de dichos riesgos, incluyendo los planes de mitigación de los mismos.

TRANSITORIO I

El Poder Ejecutivo emitirá en un plazo no mayor a seis meses, las disposiciones reglamentarias que resulten necesarias para la aplicación de la presente ley.

La presente ley regirá a partir del ejercicio económico presupuestario siguiente a su aprobación.

TRANSITORIO II

En caso de que la presente ley se aprobara cuando el presupuesto ordinario del siguiente ejercicio presupuestario del Gobierno Central y de las entidades que conforman el sector público no financiero estuviese aprobado, el gasto corriente de dicho periodo presupuestario crecerá según el parámetro de proporción de crecimiento del gasto corriente, que aplique según el nivel de deuda/PIB vigente, hasta un máximo de 20 puntos porcentuales adicionales. Los ajustes

correspondientes se realizarán mediante un presupuesto extraordinario. Esta norma aplicará por única vez en el primer año de aplicación de la regla fiscal.

TRANSITORIO III

En relación con lo dispuesto en el inciso b) del artículo 9 de la presente Ley, en aquellos casos, en los que al momento de tener que aplicar las medidas extraordinarias, la negociación del préstamo o crédito ya se encuentre prácticamente concluida en su etapa final, estando pendiente únicamente la firma del instrumento jurídico, se podrá continuar con la suscripción del mismo.

Rige a partir de su publicación

Dado en la Presidencia de la República. San José, a los nueve días del mes de mayo del año dos mil dieciséis.

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA

HELIO FALLAS VENEGAS
MINISTRO DE HACIENDA