

Al contestar refiérase  
al oficio N.º **1717**

06 de febrero, 2020  
**DFOE-SAF-0073**

Señora  
Flor Sánchez Rodríguez  
Jefe de Áreas Comisiones Legislativas VI  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[fsanchez@asamblea.go.cr](mailto:fsanchez@asamblea.go.cr)  
[victoria.vicente@asamblea.go.cr](mailto:victoria.vicente@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Ampliación de criterio sobre expediente legislativo N.º 21.573.

Mediante oficio N.º DFOE-SAF-0597 (16733) de 29 de octubre de 2019, la Contraloría General atendió el oficio N.º HAC-580-2019 de 11 de octubre de 2019, en el cual se solicitó criterio sobre el proyecto de ley que se tramita en el expediente legislativo 21.573, "Incorporación de un nuevo transitorio en el capítulo IV, Disposiciones Transitorias al Título IV de la Ley N.º 9635 del 03 de diciembre de 2018 y sus reformas".

Esta Contraloría General, al consultar el expediente precitado, tuvo a la vista el criterio emitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria<sup>1</sup>, mismo que fue avalado por el Ministerio de Hacienda<sup>2</sup>. Es así como, a partir del análisis de dichos documentos, y como parte de sus funciones de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en materia de gestión de la Hacienda Pública, considera necesario ampliar el criterio emitido con oficio N.º DFOE-SAF-0597.

## I. Contenido del proyecto

El Proyecto en cuestión consta de un artículo único, el cual propone adicionar un Transitorio al Título IV de la Ley N.º 9635, "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", para que en el ejercicio presupuestario de 2020 la verificación del cumplimiento de la regla fiscal se realice -por única vez- de acuerdo con el crecimiento del gasto

<sup>1</sup> Oficio N.º DGPN-0342-2019/ STAP-1912-2019 de fecha 21 de octubre de 2019.

<sup>2</sup> Con oficio N.º DM-1873-2019 del 5 de noviembre de 2019.

DFOE-SAF-0073(1717)

-2-

06 de febrero, 2020

corriente presupuestado inicial de 2020 en comparación con su análogo de 2019. Y, a partir de los ejercicios subsiguientes, la verificación del cumplimiento de la regla fiscal se continuará efectuando con base en el crecimiento del gasto corriente ejecutado respecto al gasto corriente ejecutado del período anterior, tal como lo establece el artículo 21 de la Ley N.°9635.

## **II. Opinión con respecto al oficio N.° DGPN-0342-2019/ STAP-1912-2019**

En el oficio N.° DGPN-0342-2019/ STAP-1912-2019 del 21 de octubre de 2019, el Ministerio de Hacienda presenta un cuadro en el cual ejemplifica el impacto sobre el Presupuesto Nacional 2020 de la aplicación del porcentaje de crecimiento del gasto corriente definido por la regla fiscal (4,67%), considerando como base de cálculo el dato estimado de ejecución para el año 2019, y comparándolo con los gastos corrientes presupuestados en el Proyecto de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2020.

Estos números los presenta para argumentar una eventual imposibilidad por parte del Presupuesto de la República, de considerar el gasto corriente ejecutado como base de cálculo para la verificación de la regla fiscal. Bajo este escenario, el resultado manifestado por el Ministerio de Hacienda en ese momento, indicaba que se requeriría un ajuste hacia la baja de aproximadamente  $\phi$ 506.494 millones para poder cumplir con el parámetro de crecimiento de gasto corriente establecido.

Al respecto, es importante aclarar varios aspectos que resultan de relevancia para la valoración que efectúa la Asamblea Legislativa en el trámite de dicho proyecto.

En primera instancia, el proyecto lo que pretende es establecer un transitorio para considerar -únicamente para el periodo presupuestario 2020- el crecimiento del gasto corriente presupuestado inicial de ese periodo con respecto al correspondiente monto del 2019 como parámetro de verificación de la regla fiscal. Además, reitera que -para periodos presupuestarios siguientes- la verificación de la regla fiscal se efectuará tomando como base el gasto corriente ejecutado.

De no aprobarse este transitorio durante el periodo presupuestario 2020, la regla fiscal sobre el gasto ejecutado se aplicaría de manera inmediata e introduciría un riesgo de incumplimiento de condiciones previas necesarias, dada la dificultad que tendrían algunas instituciones públicas de realizar a corto plazo los ajustes requeridos para dar cabal cumplimiento al proceso de implementación interna.

Al respecto, la Contraloría General de la República remitió a la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa el oficio N.° DC-257 (11914) del 13 de

DFOE-SAF-0073(1717)

-3-

06 de febrero, 2020

agosto de 2019, en el que mencionó este riesgo, en vista de que la Ley N.° 9635 se aprobó a finales del 2018, bajo un escenario en donde las instituciones del sector público no financiero contaban con la aprobación de sus presupuestos para el 2019, y cuya programación de recursos no consideraba un cambio abrupto en su modelo de gestión.

A manera de ejemplo, se mencionaron aspectos tales como la clasificación económica del presupuesto institucional para la gestión financiera, la implementación de acciones de preparación que impactan los macroprocesos institucionales, relacionados inclusive con sus leyes de creación, la implementación de la presupuestación por programas o el uso de los sistemas de información relacionados con los presupuestos públicos.

Por tanto, la materialización de este riesgo, por un eventual incumplimiento de las condiciones previas para la verificación del cálculo de la regla fiscal, ante fallas en la gestión de las instituciones afectas a la Ley, puede impactar de manera negativa los principios de sostenibilidad, gradualidad y credibilidad, dado que un atraso en la implementación, según las condiciones ya pactadas, puede minar la credibilidad de la regla y retrasar la sostenibilidad.

En segundo término, el mencionado Proyecto de Ley se concentra en la verificación de la regla fiscal establecida en el Título IV de la Ley 9635, pero no modifica en ningún sentido el límite del Presupuesto de la República en la fase de formulación ni aprobación legislativa. En consecuencia, el proyecto de ley no implica el ajuste del Presupuesto de la República una vez aprobado, tal como lo sugiere la respuesta remitida por el Ministerio de Hacienda, sino que establece un límite de crecimiento del gasto corriente para la fase de ejecución, el cual sería considerado como parámetro para determinar el cumplimiento de la regla fiscal durante su fase de verificación.

En tercer lugar, es importante precisar al menos dos supuestos utilizados en los cálculos proporcionados por el Ministerio de Hacienda en su respuesta, que tienen una clara incidencia en el razonamiento y los argumentos proporcionados para una discusión objetiva del proyecto de ley.

El primer supuesto considera que la totalidad de gastos corrientes incorporados en el Proyecto de Presupuesto de la República para el año 2020, se ejecutarán en su totalidad. Sin embargo, dicho supuesto no es concordante con el comportamiento de esa variable en el pasado, donde la ejecución presupuestaria no ha alcanzado el monto presupuestado; por lo que resulta en un escenario muy improbable, por no decir que imposible, para el Presupuesto de la República.

DFOE-SAF-0073(1717)

-4-

06 de febrero, 2020

El cuadro siguiente refleja los porcentajes de ejecución (tanto con respecto al presupuesto inicial como con respecto al presupuesto ajustado) obtenidos en el gasto corriente, según la clasificación económica, tanto a nivel total como por sus componentes, correspondientes a los años comprendidos entre el 2007 y el 2019. Nótese que, en ninguno de los años que comprende el periodo bajo análisis, la ejecución presupuestaria del gasto corriente alcanzó el porcentaje máximo. El promedio de ejecución en los últimos doce años ha sido del 94%. Por tanto, suponer que en el año 2020 se ejecutará el 100% de los gastos corrientes, resultaría improbable, considerando los datos históricos desde el 2007.

### Porcentaje de ejecución del gasto corriente de Gobierno Central 2007-2019

Año	Gastos de consumo		Intereses		Transferencias Corrientes		Gastos corrientes	
	% ejec ajustado	% ejec inicial	% ejec ajustado	% ejec inicial	% ejec ajustado	% ejec inicial	% ejec ajustado	% ejec inicial
2007	92%	91%	90%	84%	97%	101%	93%	93%
2008	93%	94%	88%	85%	97%	103%	94%	96%
2009	94%	92%	97%	97%	96%	95%	95%	94%
2010	95%	93%	93%	82%	98%	103%	96%	95%
2011	93%	91%	95%	95%	95%	96%	94%	93%
2012	94%	93%	91%	88%	98%	101%	96%	95%
2013	95%	93%	98%	99%	99%	100%	97%	97%
2014	94%	92%	93%	90%	98%	100%	96%	95%
2015	91%	90%	88%	87%	98%	99%	93%	93%
2016	93%	88%	96%	93%	98%	99%	95%	93%
2017	92%	91%	94%	94%	96%	100%	94%	95%
2018	93%	89%	93%	89%	95%	95%	94%	91%
2019	94%	93%	95%	91%	96%	98%	95%	95%
<b>Promedio</b>	<b>93%</b>	<b>91%</b>	<b>93%</b>	<b>90%</b>	<b>97%</b>	<b>99%</b>	<b>95%</b>	<b>94%</b>

Fuente: SIGAF. Datos preliminares 2019 con corte al 3 de febrero 2020.

Para el año 2019 los gastos corrientes ejecutados en el Gobierno Central alcanzaron la suma de  $\text{¢}7.126.144$  millones<sup>3</sup>, y al considerar el parámetro de crecimiento de gasto corriente permitido según la regla fiscal (4,67%) para el ejercicio económico 2020, es de esperar que el Presupuesto de la República ejecute aproximadamente  $\text{¢}7.458.935$  millones del total del presupuesto ordinario aprobado 2020 en gasto corriente

<sup>3</sup> Gasto corriente ejecutado según liquidación de egresos preliminar al 3 de febrero de 2020.

DFOE-SAF-0073(1717)

-5-

06 de febrero, 2020

(¢7.872.265 millones), para cumplir con dicho parámetro. Dicho monto superaría incluso, la ejecución promedio según el comportamiento histórico de la ejecución presupuestaria.

En complemento a lo anterior, el Programa Macroeconómico presentado por el Banco Central de Costa Rica el pasado 30 de enero, contempla para 2020 un gasto corriente ejecutado de ¢7.377.632 millones, con un crecimiento del 3,5% en referencia al ejecutado del año 2019.

Además, según la revisión del Programa Macroeconómico 2019-2020, para el año 2020 se estima que el gasto de consumo del Gobierno General se estancará, como consecuencia de la estricta aplicación de la regla fiscal, justificado en una menor contratación de nuevos funcionarios y la contención en la compra de bienes y servicios, lo que implicaría, en virtud de la regla fiscal, mayores restricciones en el crecimiento del gasto corriente del Gobierno.

Un segundo supuesto que establece el Ministerio de Hacienda en el cálculo manifestado en el oficio N.º DGPN-0342-2019/STAP-1912-2019, es el comportamiento de la partida de intereses. Ahí se indica que el monto presupuestado en el Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2020 (el cual no varió con la publicación de la Ley), será el total de gasto que se ejecutará por este concepto.

Sin embargo, el referido Programa Macroeconómico 2020-2021 considera una estimación del gasto ejecutado en intereses por aproximadamente ¢186 mil millones menos que el monto incluido en la Ley de Presupuesto 2020; de forma que, como se apuntó, se proyecta un gasto corriente ejecutado que crecería un 3,5%, por debajo del límite de la regla fiscal. También, indica que el mayor acceso al financiamiento externo<sup>4</sup> y la estrategia de colocación de la deuda interna, redujeron la presión sobre las tasas de interés, y el costo marginal y medio de la deuda interna bonificada del Gobierno Central bajó más de 300 p.b. Esta rebaja tiene una incidencia paulatina sobre el pago de intereses internos, según las renovaciones y nuevo financiamiento, pero indica una tendencia de esta partida a quedar por debajo de la suma presupuestada en grado relevante.

A partir de los datos anteriormente expuestos, este Órgano Contralor observa que es factible el cumplimiento de la regla fiscal por parte del Gobierno Central, considerando como base de cálculo el presupuesto ejecutado del año anterior.

---

<sup>4</sup> El 12 de noviembre del 2019 se realizó la colocación de eurobonos bajo la Ley N° 9708. Esta Ley autorizó a colocar US\$ 1.500 millones en los mercados internacionales.

DFOE-SAF-0073(1717)

-6-

06 de febrero, 2020

La Contraloría General de la República, en la opinión del proyecto de Ley tramitado bajo el expediente N.° 21.573, así como en el citado oficio N.° DC-257 del 13 de agosto de 2019, manifestó que según lo establecido en el artículo 21 del Título IV de la Ley N.° 9635, la base de cálculo definitiva para la verificación del cumplimiento de la regla fiscal es el crecimiento nominal del gasto corriente ejecutado.

Adicionalmente, según los cálculos realizados por la Contraloría General, y mencionados en los oficios de marras, la aplicación de la regla fiscal sobre valores presupuestados, provocaría que el nivel al que llegaría el endeudamiento podría ser mayor en alrededor de 5 puntos del PIB, en comparación con su aplicación respecto al gasto ejecutado, y se podría tener un rezago de por lo menos 4 años más para alcanzar los niveles de endeudamiento esperados.

Por tanto, con el afán de proporcionar un mejor dimensionamiento acerca del impacto que tendría el proyecto de Ley tramitado bajo el expediente número 21.573, así como su factibilidad de cumplimiento en términos del Presupuesto de la República, es necesario aclarar que tanto los porcentajes de ejecución presupuestaria del gasto corriente que tradicionalmente se han observado en los últimos años, así como los resultados de la gestión de la deuda que ha efectuado el Poder Ejecutivo -incluso con algunas autorizaciones de la Asamblea Legislativa sobre el gasto en intereses- sustentan la factibilidad del cumplimiento de la regla fiscal, tomando como base el crecimiento del gasto corriente ejecutado. En conclusión, los argumentos presentados por el Ministerio de Hacienda en el oficio N° DGPN-0342-2019/ STAP-1912-2019 no validan la premisa propuesta. Finalmente, en criterio de esta Contraloría General, no se desvirtúa la relevancia de la aprobación del expediente legislativo N.° 21.573.

Atentamente,



Julissa Sáenz Leiva  
**Gerente de Área**  
**Contraloría General de la República**

Ce: Despacho Contralor

G: 2020000539

P: 2020002020