

Serie

PROGRAMA

PV-01-14

Febrero 2014

VISIÓN

La propuesta de consolidación fiscal: algunas reflexiones para su discusión

Resumen

Se analiza el documento *En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional*, preparado y difundido por el Ministerio de Hacienda para plantear opciones que sirvan de base a la próxima Administración para la formulación de la política fiscal. El documento del Ministerio de Hacienda se analiza desde una perspectiva de mediano plazo, identificando causas del déficit y propuestas de solución que han sido planteadas en el país a lo largo de casi dos décadas. Se concluye que muchas de las causas del déficit y las propuestas de solución incluidas en la *Agenda* no son nuevas. El diagnóstico del problema es bien conocido, así como las rutas a seguir para tratar de solucionarlo. Desafortunadamente, el país ha adolecido de un enfoque integral y estructural del problema, lo cual se refleja en un persistente y creciente desequilibrio en las finanzas públicas. Con el fin de contribuir a una discusión ordenada y reflexiva, el presente documento plantea una serie de interrogantes en torno a la propuesta del Ministerio de Hacienda, así como alternativas no consideradas que podrían valorarse. Finalmente, se incluye una semblanza de escenarios que podrían presentarse en los próximos años ante la problemática fiscal, con posibles acciones de política pública en cada caso y sus consecuencias.

Serie **PROGRAMA
VISIÓN**

Analistas económicos Miguel Loría
Carlos Umaña

Comité editorial Rocío Aguilar
Edna Camacho
Víctor Hugo Céspedes
Alberto Dent
Eduardo Lizano
Ronulfo Jiménez

Diagramación Luis Fernando Quirós

Contenido

1. La política fiscal: introducción	3
2. La realidad fiscal costarricense.....	4
3. Las causas del problema fiscal: ¿de dónde venimos?.....	5
4. Propuestas de solución al déficit: ¿para dónde vamos?	7
5. La prescripción y la práctica: ¿qué se ha hecho?	10
6. La agenda en discusión	11
6.1. El problema.....	11
6.2. ¿Ajustes parciales de corto plazo o una Reforma del Estado?	11
6.3. Opciones con respecto a los ingresos	11
6.4. Opciones con respecto a los gastos....	12
6.5. Aspectos de gobernabilidad	12
6.6. Opciones de endeudamiento	13
6.7. Opciones no consideradas en el documento	13
6.8. Reflexiones finales	14
6.8.1. De la discusión del tema discutido en este documento, varios puntos requieren un énfasis especial	14
6.8.2. Ante el complejo problema de las finanzas públicas, se pueden plantear diferentes maneras de encarar la situación..	14
Anexo 1	17
Anexo 2	19

1. LA POLÍTICA FISCAL: INTRODUCCIÓN

La política fiscal es la columna vertebral de las políticas económicas y sociales. Sin un manejo financieramente sostenible de los recursos públicos, eficiente en la asignación de los mismos y eficaz en la recaudación no es posible tener buenas políticas de desarrollo económico y social. El diseño y ejecución de la política fiscal es un ejercicio cotidiano, no excepcional, dentro de la política pública conforme a la evolución que experimenten las economías. Durante la década del 2000 las economías latinoamericanas enfrentaban serias dificultades fiscales. Esta situación cambió tras la crisis internacional que explotó en el 2008. A partir de entonces son los gobiernos de las economías desarrolladas los que se vieron envueltos en crisis fiscales, mientras que, en general, las economías latinoamericanas lograron adoptar políticas fiscales contracíclicas para atenuar los efectos recesivos de la crisis financiera mundial, sin comprometer su estabilidad fiscal de mediano plazo ni generar temores por incumplimiento de sus deudas.

Lo anterior no significa que América Latina haya resuelto todos sus problemas fiscales, entre ellos: insuficiencia de recursos para atender demandas crecientes; ineficiencias en la recaudación tributaria; altos niveles de evasión y elusión; gasto social poco progresivo, sistemas de pensiones desfinanciados, elevadas cargas salariales, etc. Resolver, o al menos atenuar estos problemas, es vital para que la política fiscal pueda desarrollar su potencial para afectar el desarrollo de una manera positiva en el corto y mediano plazo. Primero, el gasto público contribuye a incrementar la demanda agregada por los bienes y servicios que produce la economía generando, en ausencia de distorsiones, mayor

actividad económica y fuentes de empleo a través de un proceso multiplicador. Segundo, la política fiscal puede asignar los recursos mejor que el mercado para influir sobre la pobreza y la distribución del ingreso en el tanto tenga la información adecuada, que la reasignación de recursos responda a criterios de eficiencia, y que no permita desviaciones hacia actividades improductivas, corruptas, y buscadoras de intereses y rentas particulares. Tercero, la política fiscal puede jugar un rol contra-cíclico y reducir la vulnerabilidad de la economía frente a choques externos siempre y cuando haya una situación fiscal suficientemente holgada que lo permita.

La conducción de la política fiscal, sin embargo, se desenvuelve en medio de una serie de restricciones. Por una parte, la capacidad redistributiva de la política fiscal está limitada en la práctica por las características del régimen tributario (exoneraciones establecidas por ley, tasas de impuestos diferenciadas, incapacidad de la administración tributaria para el cobro efectivo), inflexibilidad en el manejo del presupuesto por leyes especiales o incluso por mandato constitucional, entre otros. Por otra parte, la política fiscal debe coordinar con la política monetaria las acciones en materia de tasas de interés, con el fin de evitar distorsiones y confusión en el sistema financiero. La incertidumbre fiscal puede paralizar la inversión privada, por temor a que las medidas tributarias o de otra índole afecten la rentabilidad de los negocios. Las presiones de grupos empresariales, gremios, sindicatos, medios, partidos políticos para que se modifiquen o eliminen ciertas medidas constituyen también restricciones importantes en el ejercicio de la política fiscal.

2. LA REALIDAD FISCAL COSTARRICENSE

El desequilibrio en las finanzas públicas se coloca, nuevamente, entre los temas críticos de la economía costarricense. Problema recurrente, al cual no se ha dado solución definitiva. Se trata de un problema estructural, que ha estado presente por mucho tiempo, y que no se ha enfrentado de manera integral abarcando los temas tributarios, de gasto y de financiamiento. A pesar de que el déficit fiscal ha alcanzado niveles elevados en algunos períodos, el país no ha enfrentado una crisis de grandes magnitudes, como las que han conocido recientemente países como Grecia y España. Parafraseando a un reconocido economista, "La notable capacidad de Costa Rica para *parquear* y *encubrir* su déficit fiscal durante un largo período ha contribuido a que no exista suficiente temor acerca del panorama que el país enfrenta en 1990"¹. En aquel momento el déficit del Gobierno Central era equivalente a un 4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), similar al registrado en 1996 (4,1 por ciento). Para el 2013 el Ministerio de Hacienda proyecta un desequilibrio fiscal equivalente a un 5 por ciento del PIB, pudiendo llegar a un 7 por ciento o más en el 2018 si no se toman medidas.

Como consecuencia de la ausencia de medidas correctivas de fondo, el tamaño del desequilibrio fiscal ha ido aumentando, y los problemas estructurales que arrastra se han ido agudizando. En la actualidad los márgenes de acción son más reducidos que en el pasado. La recaudación de impuestos se ha debilitado por la crisis internacional. El presupuesto del Gobierno Central presenta un alto grado de inflexibilidad, debido a la proliferación de gastos creados por mandato constitucional o legislativo, sin la correspondiente dotación de recursos para financiarlos, y por el peso que representa la masa salarial, el pago de intereses sobre la deuda pública y las transferencias presupuestarias desde el Gobierno Central hacia otras entidades públicas.

En cuanto al financiamiento del déficit, el Ministerio de Hacienda no puede, ni debe, acudir a la emisión de dinero por parte del Banco Central. Ello causaría

una alta inflación. El país no cuenta con recursos externos preferenciales de apoyo fiscal, y no es sujeto de donaciones por parte de organismos multilaterales. Se ha recurrido entonces al endeudamiento interno y externo, mediante la venta de bonos. Pero esta opción tiene sus límites y sus consecuencias. Primero, recurrir en forma intensa al financiamiento interno presiona al alza las tasas de interés, en detrimento de la producción y la generación de empleo y, en caso de un alza de gran magnitud, en detrimento de la capacidad de pago de los deudores y la salud de la cartera del sistema financiero. Segundo, en el plano externo el país ha recibido advertencias: la solvencia externa de una economía endeudada que no lleva a cabo acciones profundas para corregir sus desequilibrios macroeconómicos pesa en la calificación de riesgo país para la colocación de deuda soberana en los mercados financieros internacionales y, por lo tanto, en el costo de la deuda del gobierno y eventualmente en el costo del endeudamiento externo del sector privado.

Pareciera entonces que los *parqueos* se están agotando. Se requiere por tanto tomar decisiones antes de que la situación desemboque en una crisis. Aún hay tiempo para evitarla, si se actúa con celeridad y determinación. Este es el mensaje que intenta transmitir el Ministerio de Hacienda en el documento *En ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional*. El documento reconoce que en el tiempo que resta a la actual administración no será posible poner en marcha reformas fiscales de carácter estructural y permanente. Por ello, presenta al país un menú de opciones que sirva de base al próximo Gobierno para la formulación de la política fiscal en el período 2014-2018. La intención del Ministerio es responsable, oportuna y valiosa. Responsable, porque contribuye a que la entrante Administración no parta de cero, desconociendo el panorama fiscal que encontrará, la dimensión de los problemas por resolver y las opciones de política. Oportuna, porque el tiempo apremia y los problemas pueden agudizarse si la toma de decisiones se alarga demasiado. Valiosa porque capitaliza las lecciones aprendidas en fallidos intentos para llevar a cabo reformas fiscales en el país, a fin de que no se cometan los mismos errores. Decía Einstein que no se pueden lograr cosas distintas haciendo todo el tiempo lo mismo. Algunas

¹ Arnold Harberger, Política Económica en Costa Rica: Diagnóstico y Perspectivas. En *Políticas Económicas en Costa Rica. Tomo I*. Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, editores. Academia de Centroamérica y Ohio State University. San José, Costa Rica, 1990.

lecciones importantes, que son tomadas en cuenta por el Ministerio de Hacienda, son:

- Comunicar de una manera clara, precisa y objetiva, los problemas y posibles cursos de acción para resolverlos es fundamental.
- Involucrar desde el principio a los sectores relevantes en las reformas es estratégico para lograr consensos y compromisos: partidos políticos, cámaras empresariales, sindicatos, consumidores, líderes de opinión, medios, academia, etc.

- Enfatizar los aspectos tributarios sin plantear los temas relevantes por el lado del gasto no lleva a buen puerto. Tanto los unos como los otros son parte del problema, y por lo tanto las soluciones deben plantearse en ambos frentes. Pero como bien plantea el documento, no solo analizar aspectos cuantitativos sino también de eficiencia, focalización, ejecución, y evaluación de resultados.

3. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA FISCAL: ¿DE DÓNDE VENIMOS?

En el transcurso de casi veinte años (1996-2013) se realizaron en el país varios diagnósticos sobre las causas del problema fiscal en Costa Rica, entre ellos: el *Informe de la Comisión para el Análisis de Deuda Interna del Ministerio de Hacienda* (1996), el *Informe de la Comisión Ad-hoc de Exministros de Hacienda* (2001) y el documento *En ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional* (2013). Dichos documentos abordaron la problemática en forma integral, a saber, analizando aspectos de ingresos, gastos y endeudamiento², con distintos énfasis.

Como se resume en el Cuadro 1, las principales causas del problema identificadas en los diagnósticos por el lado de los ingresos se relacionan con un sistema tributario débil y complejo, un ineficiente diseño de los dos pilares de la recaudación (el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre ventas) que limitan su alcance, una cultura de no pago de las obligaciones tributarias y una baja carga tributaria. Se observa claramente que los problemas detectados en el diagnóstico del 2001 persisten en el 2013. Es decir, en el transcurso de poco más de una década no hubo mayor avance en la solución de los mismos.

Cuadro 1 Identificación de causas del déficit fiscal originadas en los ingresos

	Diagnóstico 1996	Diagnóstico 2001	Diagnóstico 2013
Ingresos			
Sistema tributario débil y costoso	X	X	X
Limitado alcance del impuesto s/renta		X	X
Limitado alcance del impuesto s/ventas		X	X
Diseño tributario cedular		X	X
Diseño tributario territorial		X	X
Baja carga tributaria		X	X
Incumplimiento tributario		X	X
Ref: Déficit Gobierno Central/PIB (porcentaje)	4,0 por ciento	2,9 por ciento	5,4 por ciento

2 En el 2002, la Contraloría General de la República publicó el documento *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional*. El lector interesado puede además consultar otros diagnósticos elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En particular:

- El sistema tributario costarricense es complejo y costoso. Contiene una gran cantidad de exoneraciones, y existen tributos cuyo costo de administración excede el monto de lo recaudado.
- El impuesto sobre la renta es cédular e incompleto, ya que grava distintas bases imponibles a diferentes tasas, no grava algunas rentas y da tratamientos preferenciales a otras. Un caso es el de las Zonas Francas, que reciben un trato preferencial con respecto al pago del impuesto sobre la renta. Además, el impuesto sobre la renta es territorial porque grava solamente las rentas originadas en territorio costarricense.
- El impuesto general de ventas contiene muchas exoneraciones, y excluye la mayor parte de los servicios. Por otra parte, en Costa Rica el impuesto sobre las ventas es incompleto porque las empresas solo pueden deducir lo que han pagado a sus proveedores de bienes físicos (deducción física) y no de servicios (deducción financiera).
- El mismo marco jurídico introduce mecanismos que propician la evasión o elusión tributaria (aplicación de medios legales para no pagar impuestos). Por ejemplo, las personas jurídicas están gravadas al 30 por ciento y las personas físicas con actividades lucrativas se gravan de acuerdo con escala progresiva de tasas de 0 por ciento a 25 por ciento, teniendo las primeras mayores mecanismos a su favor para deducir gastos que las segundas. Igualmente discriminatorio es el tratamiento de dividendos y títulos valores.
- El impuesto sobre la renta se aplica según la naturaleza del sujeto involucrado (sociedades, sociedades con acciones en bolsa, cooperativas, asociaciones solidaristas, etc). Todas estas deficiencias al final inciden en una baja carga tributaria y una cultura de no pago de las obligaciones fiscales.

En el Cuadro 2 se resumen las causas del déficit originadas en aspectos de gasto, de acuerdo con los diagnósticos referidos anteriormente (1996, 2001 y 2013). Del análisis de dichos estudios destacan varios aspectos importantes.

- En general, los diagnósticos sobre las causas asociadas al gasto han sido menos puntuales, salvo en el estudio del 2013. Como se mencionó antes, una lección aprendida es que no resulta políticamente viable aprobar reformas tributarias si no se acompañan de acciones en el gasto. Ello obedece a que existe una asimetría entre la facilidad con la que se aumentan los gastos comparado con la facilidad de aumentar impuestos. La preocupación es que una vez aprobado un aumento en la carga tributaria, en poco tiempo vuelvan a aumentar los gastos y surja de nuevo el desequilibrio fiscal.
- El análisis del gasto se extiende a un concepto de sector público, no ya de Gobierno Central. Hay referencias explícitas a entidades autónomas, como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).
- Hay causas de sobra conocidas. El tema de la inflexibilidad del gasto, identificado en 1996, se repite en los diagnósticos del 2001 y 2013, de lo cual se infiere que no ha sido atendido. El problema de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional se planteó en el 2001, y se repite en el 2013.

Las causas del déficit asociadas al gasto se han incrementado, lo cual sugiere que el problema se ha tornado más complejo en el transcurso del tiempo. Problemas puntualizados en el 2013 como la ejecución de obra pública y la fragmentación del gasto social no se habían señalado en diagnósticos anteriores, quizás no porque no existieran sino porque no habían alcanzado niveles críticos. Es el caso de la situación financiera de la CCSS, de la eficiencia del gasto en educación, y de la ejecución de la obra en infraestructura pública, aspectos que se convierten en cuellos de botella para el desarrollo del país. En estas áreas la inversión que ha hecho el Estado ha sido de una magnitud tal que no guarda relación con los resultados obtenidos. Los resultados en las pruebas de matemática a nivel de secundaria son desalentadores, las largas filas en la consulta externa de la CCSS prevalecen, y Costa Rica tiene hoy el nada envidiable récord de ser uno de los países más lentos en la ejecución de obra pública de infraestructura de toda América Latina y el Caribe.

Cuadro 2 Identificación de causas del déficit fiscal originadas en el manejo del gasto

	Diagnóstico 1996	Diagnóstico 2001	Diagnóstico 2013
Acelerado aumento del gasto corriente ⁽¹⁾	X		X
Inflexibilidad por obligaciones legales y constitucionales sin fuente de financiamiento	X	X	X
Inflexibilidad por composición del gasto ⁽²⁾	X	X	X
Pensiones con cargo al presupuesto Nacional		X	X
No evaluación ni rendición de cuentas		X	X
Manipulación legislativa del Presupuesto		X	
Eficiencia del gasto en educación			X
Gasto autónomas fuera del control del MH			X
Ineficiente ejecución de obra pública			X
Inercia y ajustes automáticos en salarios	X		X
Fragmentación de programas sociales			X
Problema financiero de la CCSS			X
Ref: Déficit Gobierno Central/PIB (porcentaje)	4,0 por ciento	2,9 por ciento	5,4 por ciento

(1) Pago de intereses, salarios, pensiones, transferencias a instituciones públicas.

(2) El gasto corriente (salarios, transferencias, pago de intereses) consume una elevada proporción del gasto total.

4. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN AL DÉFICIT: ¿PARA DÓNDE VAMOS?

Sin pretender ser exhaustivo, el Cuadro 3 resume las principales propuestas u opciones de solución que han sido derivadas de los diagnósticos de 1996, 2001 y 2013 para abordar el desequilibrio fiscal. El diagnóstico de 1996 analiza el problema fiscal desde una perspectiva más de cambios estructurales. Incluyó algunas propuestas que ya se han implementado en el país como la concesión de obra pública, otras en proceso como la descentralización municipal (planteada en el 2001), y otras que no fueron propuestas en los diagnósticos posteriores como el cierre de instituciones públicas, la venta de activos del Estado o el establecimiento de límites al

déficit fiscal. Resulta interesante la propuesta de aplicar las llamadas *leyes de ocaso*, legislación que elimina automáticamente una institución o programa público a cierta fecha, a menos que la existencia de la misma sea renovada³.

Los diagnósticos del 2001 y 2013 centran su atención en los dos pilares de la recaudación: en impuesto general sobre ventas (IGV) y el impuesto sobre la renta. Opciones de solución por el lado de los gastos se registran con mayor énfasis en el diagnóstico del 2013, concediendo particular atención al empleo público y la política salarial.

3 Conocidas como *sunset laws* en la terminología inglesa.

Cuadro 3 Propuestas para la solución al déficit fiscal

	1996	2001	2013
A. Propuestas Estructurales			
Cierre de instituciones públicas	X		
Venta de activos del Estado	X		
Aplicación de <i>leyes de ocaso</i> (1)		X	
Revisión de subsidios en servicios públicos	X		
Concesión de obra pública	X		
Descentralización municipal		X	
B. Cumplimiento de leyes y mandatos			
Aplicar estrictamente los artículos 176 y 179 de la Constitución Política			X
Ampliar cobertura de la Ley 8131 a entidades autónomas ⁽¹⁾			X
Aprobar legislación para limitar injerencia del Congreso en el Presupuesto Nacional	X	X	
Incluir en la Constitución Política disposición para limitar el déficit público a no más del 1 por ciento del producto interno bruto	X		
C. Ingresos			
Impuestos (general)			
Eliminar impuestos menores de alto costo administrativo		X	
Aumentar impuesto único sobre combustibles y a la propiedad vehicular		X	
Eliminar tratamientos distorsionantes (Depósito Libre de Golfito)		X	
Establecer impuesto de \$200 a sociedades anónimas		X	
Ventas/valor agregado			
Mantener el impuesto general de ventas (IGV) en 15 por ciento	X		
Establecer el impuesto al valor agregado (IVA) con tasa única de 13 por ciento		X	X
Migrar del IGV con deducción física al IVA con deducción financiera		X	X
Ampliar base imponible a productos y servicios actualmente exentos, concediendo un trato preferencial a los servicios de salud y educación			X
Considerar tratamiento diferenciado a canasta básica de consumo			X
Establecer un IVA personalizado para compensar estratos de menores ingresos			X
Renta			
Establecer pago anual de rentas a empresas públicas		X	
Aplicar concepto de renta global, no cedular (amplía cobertura)		X	X
Aplicar concepto de renta mundial o universal		X	X
Revisar nuevas escalas de renta (progresiva, ajuste automático por inflación), para personas físicas con actividades lucrativas		X	X
Tasa marginal a personas físicas similar a jurídicas (evitar arbitraje tributario)		X	
Tasa competitiva, uniforme (empresa local, Zona Franca, otras figuras legales)		X	
Otros impuestos (impuestos por generar contaminación, Impuesto a las transacciones financieras, incremento a los impuestos de traspaso de bienes muebles e inmuebles, impuesto al marchamo de los carros de lujo)			X

	1996	2001	2013
D. Gasto público			
Empleo público y política salarial			
Reformar régimen de Servicio Civil (flexibilidad para contratación y despidos)		X	X
Crear rectoría del empleo público			X
Congelamiento de plazas, parámetros para la creación de plazas nuevas			X
Revisar políticas de incentivos salariales, automaticidades en la planilla		X	X
Limitar pagos por dedicación exclusiva			X
Ajuste por costo de vida vinculado a salario total y no con salario base			X
Racionalizar el régimen de pensiones			X
Limitar número de anualidades			X
Introducir y aplicar el concepto de salario único			X
Eliminar impuestos con destinos específicos ⁽²⁾	X	X	
Analizar gasto en educación (8 por ciento del producto interno bruto)			X
Monitoreo y evaluación del gasto social			X
Aplicar metodología de presupuesto por resultados			X
Someter a la aprobación de la Asamblea Legislativa los presupuestos del sector descentralizado			X
Ref: Déficit Gobierno Central/PIB (porcentaje)	4,0 por ciento	2,9 por ciento	5,4 por ciento

(1) Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

(2) Se refiere a la creación de mandatos constitucionales o legales que establecen destinos específicos de gasto sin su correspondiente fuente de financiamiento.

Con respecto a las propuestas u opciones de solución que han sido presentadas, caben algunos comentarios:

- En 1996 se planteó el cierre de instituciones y la venta de activos. En las propuestas posteriores no se vuelven a proponer medidas de esta naturaleza, así como tampoco incluir en la Constitución Política un límite cuantitativo al déficit fiscal. Solamente en el 2001 se registra una propuesta para aplicar *leyes de ocaso*.
- Los artículos 176 y 179 de la Constitución Política establecen el **equilibrio financiero** (gastos presupuestados no podrán exceder en ningún caso los ingresos probables) y la prohibición a la Asamblea Legislativa para aumentar gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo si no es señalando los nuevos ingresos para cubrirlos, respectivamente.

Asimismo, el artículo 4, inciso (c) de la Ley 8131 establece el principio de **equilibrio presupuestario**, según el cual el presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento. La inobservancia de estos preceptos constitucionales y legales ha llevado a una de las principales causas estructurales del déficit fiscal, la inflexibilidad del gasto.

- Transformar el IGV en un impuesto al valor agregado (IVA) y la aplicación de los conceptos de renta global y renta mundial son propuestas que datan del 2001, sin que a la fecha se hayan puesto en práctica.
- La aplicación de tasas marginales del impuesto sobre la renta uniformes a personas y empresas son temas pendientes de resolver.

- La trascendencia del empleo público y la política salarial como focos de distorsiones y elementos que inflexibilizan el gasto se resalta con especial detalle en el diagnóstico del 2013. Aparece en este estudio un amplio número de propuestas específicas para racionalizar las remuneraciones y la planilla en el sector público, incluyendo una revisión del régimen de Servicio Civil.

La preocupación de las autoridades fiscales en el tema de empleo público es válida, ante un problema que se ha complicado en el transcurso del tiempo como consecuencia del crecimiento desproporcionado del aparato estatal, el cual a la fecha cuenta con 328 instituciones de diversa naturaleza, según fuentes oficiales (ver Cuadro 4). Posiblemente el número de entidades públicas sería menor hoy si en su momento se hubieran aplicado *leyes de oca-so*, como propuso la Comisión de exministros de Hacienda en el año 2001.

Cuadro 4 Número de instituciones del sector público costarricense
Según naturaleza jurídica, a octubre 2013

Clasificación	Cantidad
Poderes de la República	3
Órganos del Poder Legislativo	2
Organismo Electoral	2
Ministerios	18
Órganos adscritos a Ministerios	81
Órganos adscritos a la Presidencia	3
Instituciones autónomas	34
Órganos adscritos a Instituciones autónomas	12
Instituciones semiautónomas	8
Empresas públicas estatales	22
Empresas públicas no estatales	4
Entes públicos no estatales	49
Entes Administradores de Fondos Públicos	1
Municipalidades	81
Consejos Municipales de Distrito	8
Total	328

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica.

5. LA PRESCRIPCIÓN Y LA PRÁCTICA: ¿QUÉ SE HA HECHO?

En la presente discusión surge la pregunta sobre cómo han enfrentado otros países sus problemas fiscales. Existen casos en donde los esfuerzos por mantener una situación fiscal estable son consistentes, y parte del quehacer de la política económica. La disciplina fiscal es parte integral de las responsabilidades que debe asumir permanentemente el gobierno. En el Anexo 1 se ilustra gráficamente la experiencia de varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se puede observar que entre 1982 y 2007 Alemania realizó 16 esfuerzos de consolidación fiscal, Estados Unidos 15 esfuerzos entre 1978 y 1998, mientras que Canadá registra 14 episodios de consolidación entre 1984 y 1997. En todos esos casos se combinaron ajustes tanto por la vía de ingresos como de gastos, con diferentes énfasis en distintos períodos.

En Costa Rica los esfuerzos de consolidación fiscal no han sido parte del quehacer normal de la política económica. Lejos de ser la regla, son la excepción.

Costa Rica ha elegido otro camino: buscar *parqueos* al desequilibrio fiscal. A partir del diagnóstico de 1996 se observa que, lejos de aplicar las recomendaciones estructurales derivadas de los diagnósticos, se buscó revertir la tendencia deficitaria de los años previos sustituyendo deuda interna cara por deuda externa en condiciones más favorables de plazo y costo. Otro *parqueo*, señalado en el Informe de la Comisión de Exministros de Hacienda del 2001 consistió en la compra de bonos de deuda del Gobierno Central por parte de instituciones públicas superavitarias. Cabe reconocer que el país ha hecho una labor importante de reingeniería financiera, la cual ha permitido cambiar la estructura de la deuda interna a plazos más largos y tasas fijas, que hace menos sensible el pago de intereses a los vaivenes de corto plazo de las tasas de interés. De hecho, esto es algo que ha ayudado a contener el incremento del déficit. Sin embargo, la ausencia de medidas correctivas de fondo y el consiguiente

deterioro de la situación fiscal han ido agotando el mecanismo de endeudamiento como un paliativo para sostener el desequilibrio. A lo sumo, lo que ha

logrado es aliviar la presión que ejerce la Tesorería Nacional sobre las tasas de interés en el mercado financiero doméstico, con el fin de no estrujar la inversión productiva del sector privado.

6. LA AGENDA EN DISCUSIÓN

6.1. El problema

El Ministerio de Hacienda reconoce que existe un problema en las finanzas del Estado:

“Las proyecciones de mediano plazo evidencian la necesidad de un ajuste fiscal significativo en los próximos años, para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas y mejorar su aporte social”.

Varias preguntas surgen de este enunciado:

- i. ¿Qué tan grave es el problema? En el documento se indica que el desequilibrio entre los ingresos y los gastos del Gobierno Central se estima como equivalente a un 5 por ciento de la producción nacional. ¿Cuál sería el nivel adecuado para una economía como la costarricense?
- ii. ¿Cuáles son las consecuencias en términos de endeudamiento? ¿Es sostenible seguir emitiendo deuda? ¿Qué nivel de deuda no tiene consecuencias negativas en el crecimiento?
- iii. ¿Cuál es la esencia del problema? ¿Por qué el país no ha logrado dar solución permanente al problema fiscal luego de tantos años? ¿Cuáles son las consecuencias de no resolverlo?
- iv. ¿Qué significa resolver el problema? ¿Qué es lo que se quiere hacer? ¿Llevar la diferencia entre ingresos y gastos a cero? ¿Llevar el tamaño del déficit a un nivel manejable, distinto de cero? ¿Cuánto? ¿En qué tiempo? ¿Llevar el déficit a un nivel equivalente al pago de intereses de la deuda pública? ¿Llevar el déficit a un equivalente del tamaño de la inversión pública?
- v. ¿Cómo se mide el déficit? ¿Solo el Gobierno Central, o todo el sector público? ¿Medir el déficit excluyendo el pago de intereses de la deuda pública? ¿Con base en los gastos efectivos (incurridos efectivamente) o los gastos devengados (gastos no incurridos pero que son compromisos de pago futuros)?

- vi. ¿En qué plazo se plantea resolver el problema? ¿Por qué en cuatro o cinco años? ¿Por qué no en menos, o más?
- vii. ¿La reforma fiscal reduce el déficit fiscal en 3,5 puntos porcentuales? ¿Por qué no en 5 puntos porcentuales, un punto por año, y reducir el déficit a cero?

6.2. ¿Ajustes parciales de corto plazo o una Reforma del Estado?

A diferencia de las medidas de ingresos, que en gran medida pueden lograrse con acciones administrativas y legales, reformas en el gasto como las planeadas en los diagnósticos van más allá para acercarse a una Reforma del Estado. Este es un tema complejo, difícil en un reformador tradicionalmente lento como Costa Rica, y que requiere de un amplio consenso y voluntad para la toma de decisiones. La sociedad tiene que decidir si quiere cambios estructurales, de fondo, o seguir con ajustes parciales de corta duración. Es dentro de una perspectiva integradora, de largo alcance, que deben evaluarse las acciones correctivas sobre ingresos y gastos.

6.3. Opciones con respecto a los ingresos

- i. El documento plantea que la carga tributaria (ingresos tributarios como proporción de la producción nacional) es baja, por lo que debería subir. ¿Cuál es el nivel actual y cuál debería ser para una economía como la costarricense? ¿Incluye las cargas sociales? ¿Cuánto del ajuste debe provenir de los ingresos, en presencia de un ajuste en gastos con menos margen de maniobra en el corto plazo?
- ii. ¿Es necesario crear nuevos impuestos, subir las tasas actuales, recolectar mejor los impuestos existentes, o una combinación de todo esto?

- ¿Cómo debería repartirse el ajuste tributario por tipo de impuesto (renta, con efectos sobre la producción; valor agregado, con efectos sobre el consumo; otras opciones)? ¿Cuál es el costo-beneficio de cada opción?
- iii. ¿Qué se entiende por evasión y elusión fiscal? ¿Por qué se produce, cuánto representa, qué se puede hacer para reducirla? ¿Hay correspondencia entre el pago del impuesto y el beneficio recibido por el ciudadano?
 - iv. ¿Cuál es el tamaño y consecuencias del gasto tributario (exoneraciones)? ¿Qué grado de racionalidad tiene? ¿Se justifican? ¿Cuál es su costo-beneficio?
 - v. Con respecto al IVA propuesto, ¿se requiere subir la tasa actual del impuesto sobre las ventas, o lo que se busca es aumentar la base imponible, quizás reforzada con un aumento temporal en la tasa?

6.4. Opciones con respecto a los gastos

A diferencia de otras propuestas de reforma fiscal que se han debatido en el país, el documento trata en forma amplia la problemática del gasto público. Plantea temas sobre los cuales el país debe tomar decisiones: ¿cuánto del ajuste debe provenir del lado de los gastos? ¿En cuánto tiempo se verían los resultados?

- i. ¿Revisar el sistema de pensiones incluyendo aquellas a cargo del Estado? ¿Cuál es el margen de acción buscando un esquema racional? ¿En qué casos el Estado debe cubrir esas erogaciones y en cuáles no?
- ii. Gastos creados por leyes o mandatos constitucionales sin la correspondiente fuente de ingresos. ¿Cuáles de estos gastos no se justifican hoy? ¿Qué incidencia tienen en el déficit del Gobierno Central? ¿Son erogaciones reales o meramente presupuestarias? Hay temas sensibles, como el gasto en educación, que merece debatirse a fondo.
- iii. Revisar la política salarial. Tema complejo, requiere de un alto grado de consenso. ¿Se plantean cambios transitorios para contener el gasto o son cambios estructurales? ¿Incluye todo el

sector público? ¿Es factible replicar casos exitosos (Contraloría General de la República, Banco Central) en otras instituciones del sector público? ¿Cuál es el costo-beneficio de la actual política salarial? ¿Aumenta el costo de la planilla, genera ahorros, ayuda a disminuir el déficit o es un objetivo adecuado en sí mismo para mejorar la gestión pública, y detener a futuro el crecimiento excesivo del gasto automático?

- iv. Aprobación legislativa del presupuesto de las instituciones descentralizadas. ¿Se incluirían todas, o solo las más importantes según el tamaño de su presupuesto? ¿Qué ventajas (o desventajas) tendría? ¿Es viable en términos legales y políticos? ¿Qué implicaciones tendría que los diputados aprueben los presupuestos de las universidades, municipalidades, ICE, RECOPE, INS, CCSS? ¿Cómo sería el mecanismo, solo aprobar o improbar, sin modificar partidas o reasignar gastos?

6.5. Aspectos de gobernabilidad

En el documento se plantean una serie de aspectos que van más allá de la recaudación del impuesto y la racionalidad del gasto. Se refieren a la factibilidad de llevar a la práctica las opciones que sean elegidas por la sociedad. Incluye deberes y derechos de los contribuyentes y las obligaciones del Estado de proveer servicios públicos. En la discusión del documento deberían abordarse una serie de interrogantes, responderlas y tomar acción sobre ellas:

- i. Capacidad de dirección y mando del Poder Ejecutivo. ¿Por qué en muchos casos las directrices superiores no permean hacia los mandos medios de ejecución, o lo hacen lenta o parcialmente?
- ii. Capacidad de ejecución. La aprobación de una ley y la disponibilidad de recursos son condiciones necesarias, pero no suficientes. Existe un problema de ejecución, particularmente en la inversión pública. Es preciso identificar los cuellos de botella que obstaculizan una gestión más eficiente del gasto. En muchas instituciones existe una brecha importante entre el gasto presupuestado y el gasto efectivo. Conviene revisar los esquemas de ejecución vigentes, evaluar su eficiencia y proponer alternativas en lo que corresponda.

- iii. Capacidad de seguimiento y evaluación. Por lo general las entidades ejecutoras reportan, en sus rendiciones de cuentas, productos logrados. Sin embargo, no se documentan los resultados de esos productos, así como tampoco sus impactos probables. Es importante crear una cultura de resultados, y no solo de productos o de ejecución financiera. ¿Qué se está logrando con el gasto realizado? ¿Está siendo efectivo el Estado en la focalización del gasto? ¿Sus servicios llegan efectivamente a la población objetivo?
- iv. El ordenamiento legal costarricense contiene mandatos claros sobre el equilibrio presupuestario en la Ley 8131, mencionada anteriormente. Sin embargo, los lineamientos no se cumplen en la práctica. ¿Dónde está el problema? ¿Débil institucionalidad? ¿Débil esquema de rendición de cuentas?

6.6. Opciones de endeudamiento

En el documento se trata el tema del endeudamiento público, como una acción ineludible en las actuales circunstancias. De lo que se trata, entonces, es de fortalecer la gestión de deuda con estrategias de financiamiento adecuadas. Una opción que se podría analizar es obtener un financiamiento especial para apoyo fiscal, por medio de organismos internacionales de desarrollo, como un mecanismo de transición entre el período de aprobación de las reformas y su ejecución. Programas de apoyo fiscal con organismos internacionales podría ser una opción, que tendría que ser valorada a la luz de sus costos y beneficios, así como de su factibilidad política dados los compromisos que podrían implicar.

6.7. Opciones no consideradas en el documento

Por el lado de los ingresos el documento se concentra en opciones sobre el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, los pilares tributarios. Hay otras opciones que también podrían valorarse, tales como:

- i. La venta de activos del Estado se planteó en 1996. Realizar un inventario de los activos del Estado para determinar cuáles son estrictamente necesarios para la provisión de los servicios públicos y cuáles no.

- ii. El cierre de instituciones que no sean necesarias para la provisión de bienes y servicios públicos, como se sugirió en 1996.
- iii. Traspaso de utilidades de empresas públicas al Presupuesto Nacional, y que el Poder Ejecutivo distribuya su uso de acuerdo con las necesidades.
- iv. Introducción de **reglas fiscales**. La intención primordial de aplicar una regla fiscal es asegurar un comportamiento responsable dentro de una senda que contribuya a la estabilidad económica. En particular, reglas de carácter numérico están dirigidas a restringir el déficit de una manera explícita, evitando la discrecionalidad del manejo público, y por lo tanto la disminución de la tendencia a generar déficits recurrentes debido a factores políticos o problemas coyunturales por los que algún gobierno pudiera atravesar. En el diagnóstico de 1996 se sugirió limitar cuantitativamente el tamaño del déficit público a no más de un uno por ciento del PIB. Incluso se sugirió introducir esa norma constitucionalmente, como una forma de institucionalizar el manejo fiscal, liberándolo de interferencias exógenas ya sea de orden político o económico. La aplicación de reglas fiscales no es un asunto trivial. Por el contrario, es un tema complejo en que deben tomarse en cuenta una serie de aspectos, tales como el tipo de regla y las sanciones a establecer en caso de incumplimiento⁴.

4 Aparte de las reglas que imponen límites cuantitativos para algunos indicadores de eficiencia fiscal, existen reglas de presupuesto balanceado, como la contenida en la Ley 8131 de la legislación costarricense, restricciones al financiamiento del déficit y endeudamiento público, reglas sobre instituciones presupuestarias (normas sobre la aprobación del Presupuesto Nacional), entre otras comúnmente aplicadas en economías desarrolladas. En el caso latinoamericano se han aplicado reglas que buscan limitar la propensión de la autoridad fiscal a incrementar el gasto por desviaciones coyunturales sin seguir los lineamientos de política fiscal de largo plazo. Estas reglas están asociadas a balances estructurales o presupuestos cíclicamente ajustados por el ciclo económico. El objetivo es seguir la regla fiscal, independientemente de cuál sea la fase del ciclo económico por la que atraviese la economía. Reglas de esta naturaleza han sido aplicada en Chile, Perú y Argentina (ver Anexo 2). En general, la experiencia internacional indica que la aplicación de reglas fiscales no es suficiente para el logro de un buen desempeño fiscal. Se requiere además el respaldo de un sólido proceso presupuestario y normas de transparencia que colaboren en el logro de los objetivos buscados. La regla debe reflejar con claridad los compromisos

6.8. Reflexiones finales

6.8.1. De la discusión del tema discutido en este documento, varios puntos requieren un énfasis especial

- i. El problema fiscal no solo existe sino que tiende a agravarse en el transcurso del tiempo.
- ii. El problema es muy importante dadas sus graves consecuencias sociales y económicas para todos los sectores del país. Por lo tanto, debe dársele solución cuanto antes.
- iii. Será necesario tomar, simultáneamente, decisiones y medidas tanto para resolver el problema actual como para prevenir su repetición en el futuro cercano.
- iv. Evitar que el problema actual se vuelva a presentar en pocos años, esta es una decisión indispensable. En efecto, difícilmente se podrán tomar las decisiones y medidas para resolver el problema actual, las cuales significan sacrificios para todos los grupos sociales, si ellos prevén que dentro de pronto, se enfrentarán de nuevo a un problema semejante al de hoy.
- v. El problema no es solo de carácter cuantitativo. Abarca temas de eficiencia y gobernanza, del Sector Público, es decir de la reforma del Estado.
- vi. Todos los grupos sociales deberán participar en la búsqueda de la solución del problema. Todos ellos tendrán que asumir algunos sacrificios en el presente, para poder obtener ciertos beneficios en el mediano plazo. Así, todos se benefician al solucionar el problema. Alcanzar el objetivo deseado tomará varios años, quizás un quinquenio.

institucionales de manera transparente y confiable que permita hacer de conocimiento público los objetivos y metas del gobierno. Otro tema a considerar se refiere a las sanciones por incumplimiento de las reglas. En ausencia de sanciones claramente establecidas, la regla como tal puede convertirse en letra muerta, como ha sucedido en Costa Rica con la Ley 8131, y en incumplimientos reiterados como sucedió en Estados Unidos con la aplicación de reglas de presupuesto balanceado en los ochentas.

6.8.2. Ante el complejo problema de las finanzas públicas, se pueden plantear diferentes maneras de encarar la situación

A. Posponer la solución

En este caso, no se toman las decisiones requeridas ni las medidas necesarias para resolver el problema.

Las razones para optar por este camino pueden ser varias.

- El problema no es tan grave y no tiene las graves consecuencias que se mencionan; además, se resolverá en el transcurso del tiempo.
- No se dan las condiciones políticas necesarias para resolver el problema.

Para hacer frente al déficit fiscal creciente se aumentaría principalmente la deuda pública, interna y externa.

Las consecuencias de proceder de esta manera son bien conocidas:

- El costo del financiamiento externo tiende a aumentar al desmejorar el riesgo país.
- La tasa de interés interna aumentaría para el Sector Público y el Sector Privado.
- La menor disponibilidad de crédito o su costo más elevado reduciría las inversiones privadas lo cual incidiría en la producción nacional y el empleo.
- Este camino desembocaría en una crisis, tal como aconteció en 1981-1982.
- Ante la crisis los grupos sociales sí reaccionan. Todos estarán dispuestos a hacer los sacrificios necesarios para solventar la crisis. El costo social y económico es muy elevado, para todos grupos sociales.

B. Adoptar una solución parcial

El propósito de este enfoque consiste en evitar la crisis mencionada en el punto anterior, sin resolver el problema. Es decir, se trataría de “patear la bola para adelante” y sobrevivir hasta el año 2018. Esto se lograría mediante la adopción de un conjunto de medidas temporales e insuficientes –“parches”– para resolver de verdad el problema. Así por ejemplo, quienes propugnan por este planteamiento

aumentarían temporalmente las tasas de ciertos impuestos como el de ventas, el de la renta y el de los combustibles. Además, se congelaría el empleo público y se aumentaría el endeudamiento público, interno y externo.

La razón principal para optar por este camino es la falta de las condiciones políticas para poder tomar las decisiones y las medidas necesarias para resolver el problema entre manos.

Debe tenerse presente que esta manera de ver las cosas no resuelven el problema. Primero porque los "parches" no son sostenibles y segundo porque no se aborda el problema estructural del gasto público.

C. Reducir el gasto público

El objetivo consiste en resolver el problema mediante la contención y el recorte del gasto público. Esto por cuanto el origen del problema es el exceso del gasto y no la insuficiencia de los ingresos. Por ello no deben aumentarse los impuestos por el efecto negativo sobre las inversiones privadas y, por ende, en el crecimiento de la economía.

Esta opción presenta dos dificultades principales:

- a) Los efectos más significativos de las medidas para contener o reducir el gasto no se dan en el corto plazo sino en el mediano y largo plazo. Por consiguiente, es indispensable contemplar el financiamiento del déficit fiscal durante el periodo de transición. De no tomarse debida cuenta de esta necesidad entonces bien podrían presentarse las consecuencias negativas señaladas en el caso de la opción A mencionadas anteriormente.
- b) La disminución de la demanda agregada disminuiría como consecuencia de la disminución del gasto, a no ser que sea compensada por un aumento de la demanda externa (exportaciones). De no ser así, el nivel de la producción nacional disminuiría y, por ende, la recaudación fiscal.

D. Hacia una solución integral

Esta opción trata de buscar una solución integral al problema de las finanzas del gobierno. La solución debe contemplar dos temas, a saber:

- primero, la reducción del actual déficit fiscal y
- segundo, la necesidad de impedir que esa situación se vuelva a presentar dentro de pocos años, es decir enfrentar el problema estructural de las finanzas públicas.

Dada la magnitud, la importancia y la naturaleza del programa quienes apoyan esta opción consideran necesario:

- i. Atacar el problema desde diferentes puntos: gasto, ingresos y endeudamiento.
- ii. Elaborar un conjunto de medidas para resolver el problema del déficit y otro para impedir que el problema se repita (regla fiscal).
- iii. Las medidas no han de ser solo cuantitativas, sino también cualitativas (eficiencia, gobernanza).
- iv. Será muy difícil lograr que los contribuyentes acepten pagar más impuestos si no ven con claridad que:
 - se mejora la eficiencia del gasto y
 - se toman medidas para que una situación semejante a la actual no vuelva a presentar al cabo de pocos años.

Esta opción presenta dificultades serias, a saber:

- i. La historia hacendaria de las últimas décadas pone en evidencia que las soluciones integrales no han tenido éxito y
- ii. Es difícil lograr el apoyo político para una solución integral porque existen serias dudas respecto a:
 - la capacidad del gobierno de mejorar, en la realidad, la eficiencia del gasto público, y
 - el compromiso de adoptar medidas para evitar, realmente, que el problema presente se vuelva a repetir.

Elementos a considerar en cuanto a la escogencia del camino a tomar.

- a) Condiciones políticas,
 - fraccionamiento y capacidad de la Asamblea Legislativa para aprobar proyectos de ley;
 - fortaleza del Poder Ejecutivo;
 - participación de los actores sociales (empresarios, sindicatos, solidaristas, cooperativistas);
- b) Condiciones económicas
 - entorno de la economía internacional, y
 - perspectivas del crecimiento nacional.

Anexo 1⁵

Cuadro 1A. Consolidación fiscal en algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

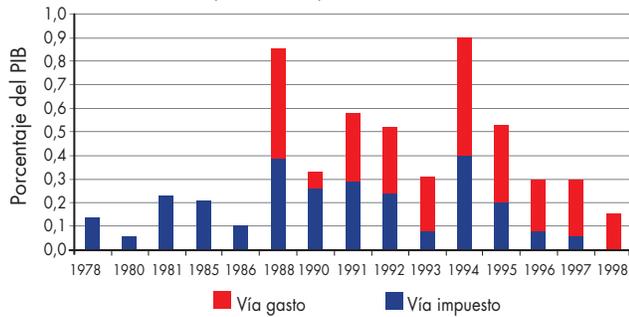
País (número de esfuerzos de consolidación fiscal)	Periodo	Medidas adoptadas
Estados Unidos (15)	1978-1998	Vía ingreso. Incremento de impuestos: sobre gasolina, tabaco, alcohol, servicios telefónicos, transporte aéreo, renta sobre contribuyentes de mayores ingresos; eliminación de ciertas exenciones. Vía gasto: recortes en defensa, prestaciones.
Alemania (16)	1982-2007	Vía ingreso. Incremento de impuestos: IVA, renta, patrimonio; contribución seguro de desempleo, reducir exenciones, combatir evasión. Vía gastos: recortes en beneficios por desempleo, subsidios, defensa, empleo, pagos suplementarios para funcionarios públicos; pensiones indexadas a la inflación.
Gran Bretaña (10)	1979-1999	Vía ingreso. Incremento de impuestos: renta, tasas aeroportuarias, combustibles, tabaco; nuevo impuesto sobre primas de seguros. Vía gasto: recortes en defensa, vivienda, transporte.
Francia (10)	1979-2000	Vía ingreso. Incremento de impuestos: renta, gasolina, alcohol, tabaco; mayores contribuciones a la seguridad social y al sistema de pensiones; aumento temporal del impuesto de sociedades para las empresas. Vía gasto: reducción de nómina del gobierno, racionalización de gastos en salud, desarrollo urbano y vivienda, transporte.
Japón (12)	1979-2007	Vía ingreso. Incremento de impuestos: combustibles, impuesto de sociedades, consumo; aumento en la contribución a la pensión para empleados; eliminación de ciertas deducciones al impuesto sobre la renta. Vía gasto: recortes administrativos y de personal, límite al gasto de los gobiernos locales.
Canadá (14)	1984-1997	Vía ingreso. Incremento de impuestos: renta personal y sobre sociedades, consumo. Vía gasto: recortes consumo del gobierno, beneficios del seguro de desempleo.

Fuente: Elaboración propia, con base en A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation.

5 Para la elaboración del Anexo 1 se utilizó la siguiente referencia:

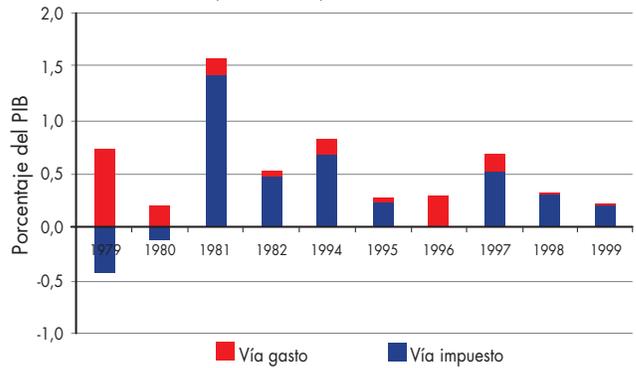
Devries et al. (2011). A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation. En *IMF Working Paper WP/11/128*.

Gráfico 1A. EE.UU.: consolidación fiscal para reducir déficit (porcentaje del PIB)



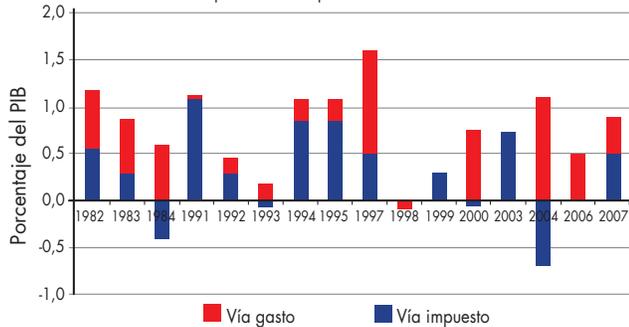
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 4A. Gran Bretaña: consolidación fiscal para reducir déficit (porcentaje del PIB)



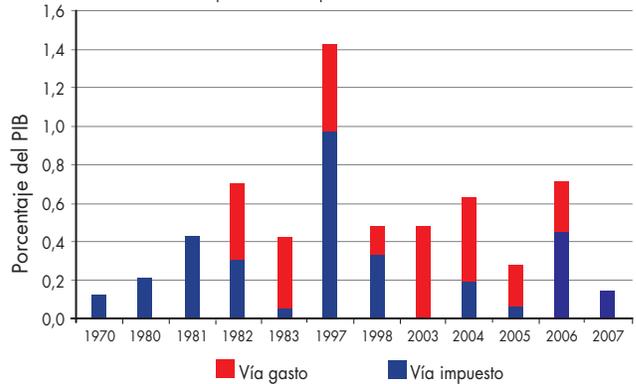
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 2A. Alemania: consolidación fiscal para reducir déficit (porcentaje del PIB)



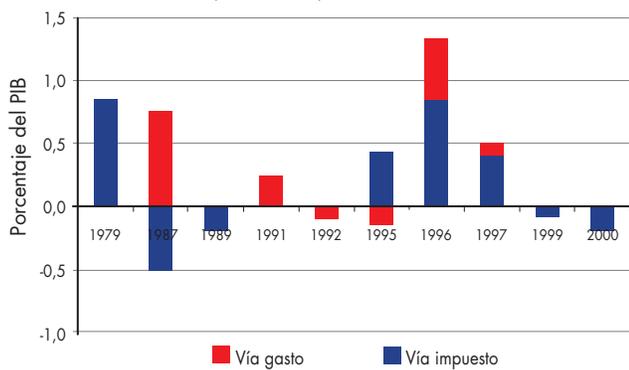
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 5A. Japón: consolidación fiscal para reducir déficit (porcentaje del PIB)



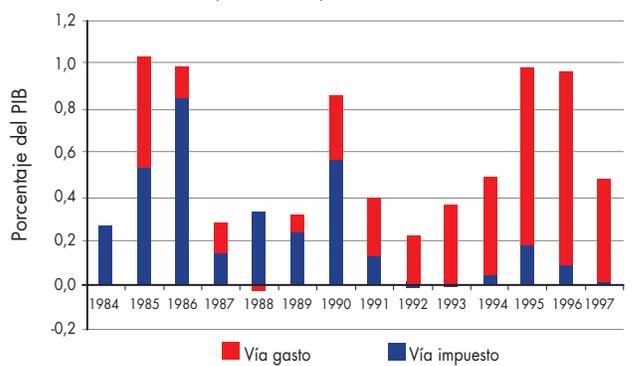
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 3A. Francia: consolidación fiscal para reducir déficit (porcentaje del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 6A. Canadá: consolidación fiscal para reducir déficit (porcentaje del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Anexo 2

Cuadro 2A. Ejemplos de reglas fiscales

País	Año	Cobertura	Regla Fiscal	Estatuto	Sanciones
Nueva Zelanda	1994	Gobierno general	Niveles prudentes de deuda a través de superávits operacionales. ^{1/} Luego de alcanzar un adecuado nivel de endeudamiento, los gastos operativos no podrán exceder los ingresos operativos.	Ley de Responsabilidad Fiscal	Reputacional
Japón	1997	Gobierno general	Déficit de 3 por ciento del PIB en 2006	Ley de Reforma de la Estructura Fiscal	Judiciales
España	2002	Gobierno general	Equilibrio global con límites anuales. Autonomía de Estado para definir el equilibrio.	Ley General de Estabilidad Presupuestaria ^{2/}	Judiciales
Reino Unido	1998	Gobierno general	Equilibrio corriente a lo largo del ciclo. Deuda neta del sector público no superior al 40 por ciento del PIB como regla de inversión sostenible.	Directriz de política	Reputacional
Chile	2001	Gobierno Central	Déficit estructural de 3 por ciento del PIB, ajustado cada año para converger a un déficit estructural de 1 por ciento en 2014. El Balance Estructural es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB) estuviera en su nivel de tendencia.	Ley sobre Responsabilidad Fiscal ^{3/}	Regla no establece sanciones
Argentina	1999	Gobierno Central, subnacional	Crecimiento nominal del gasto público primario < crecimiento nominal del PIB. Crea el Fondo Anticíclico Fiscal, para corregir desequilibrios en casos de severa crisis internacional.	Ley de Solvencia Fiscal ^{4/}	Reputacional

1/ Especificados por cada gobierno de turno.

2/ La Ley creó un fondo presupuestario contingente constituido con 2 por ciento del gasto para atender eventos imprevistos.

3/ La base legal se instauró en 2006; sin embargo, la última modificación fue en 2011.

4/ Última modificación corresponde a Ley 25.917, Régimen General de Responsabilidad Fiscal (2004).

Fuente: Elaboración propia, con base en Melamud (2010)⁶, Berganza (2013)⁷ y Ministerio de Hacienda de Chile (2012)⁸.

6 Melamud (2010). Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera. En *Serie Gestión Pública* 71. Santiago, Chile: CEPAL.

7 Berganza (2013). Reglas fiscales en América Latina. En *Boletín Económico*, enero 2013, Banco de España.

8 Ministerio de Hacienda de Chile (2012). Informe Anual Fondos Soberanos 2012. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda.