

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMA DE LOS ARTICULOS 176 Y 184, Y ADICIÓN DE UN
TRANSITORIO
A LA CONSTITUCION POLITICA, PARA LA ESTABILIDAD
ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA**

**REFORMA DE LOS ARTICULOS 176 Y 184, Y ADICIÓN DE UN TRANSITORIO
A LA CONSTITUCION POLITICA, PARA LA ESTABILIDAD
ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA**

EXPEDIENTE N. ° 20.179

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

**REFORMA DE LOS ARTICULOS 176 Y 184, Y ADICIÓN DE UN TRANSITORIO
A LA CONSTITUCION POLITICA, PARA LA ESTABILIDAD
ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA**

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

EXPEDIENTE N. ° 20.179

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos Diputados, miembros de la Comisión Especial de reforma de los artículos 176 y 184, y adición de un transitorio a la Constitución Política, para la estabilidad económica y presupuestaria, rendimos **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA** sobre el proyecto: **REFORMA DE LOS ARTICULOS 176 Y 184, Y ADICIÓN DE UN TRANSITORIO A LA CONSTITUCION POLITICA, PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA**, Expediente N°20.179, iniciativa de varios diputados y diputadas, basados en los siguientes argumentos:

1. SOBRE LA INICIATIVA DE LEY

A) Firmantes del proyecto

Este proyecto fue presentado el 21 de diciembre del 2016 y el 23 de agosto del 2017 fue realizada su primera lectura en el Plenario. Las y los Diputados firmantes son: Johnny Leiva Badilla, Rosibel Ramos Madrigal, Luis Alberto Vásquez Castro, Gerardo Vargas Rojas, William Alvarado Bogantes, Franklin Corella Vargas, Gonzalo Alberto Ramírez Zamora, Abelino Esquivel Quesada, Gerardo Fabricio Alvarado Muñoz, Ottón Solís Fallas, Michael Jake Arce Sancho, Olivier Ibo Jiménez Rojas, Aracelli Segura Retana y Mario Redondo Poveda.

B) Resumen del proyecto

Las siguientes tablas detallan el contenido del texto base.

- *REFORMA AL ARTÍCULO 176 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA*

CONSTITUCIÓN ACTUAL	REFORMA PROPUESTA
Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.	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. Cuando los gastos autorizados en el presupuesto ordinario o en los presupuestos extraordinarios del mismo

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

año superen los ingresos tributarios probables en más del 3% del producto interno bruto, la aprobación del presupuesto requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, la que, además, deberá establecer reglas de contención de los gastos ordinarios y de subejecución presupuestaria que deben incluir: a) Cláusulas de aplicación obligatoria que limiten los gastos no esenciales; b) Cláusulas que establezcan obligaciones porcentuales de subejecución presupuestaria; c) Cláusulas que limiten la aplicación de exoneraciones o subsidios no exigidos directa y expresamente por ley; d) Cláusulas que establezcan reglas de contención del crecimiento del empleo público y de los beneficios reconocidos; e) Cláusulas que determinen las acciones para enfrentar el impacto de los disparadores del gasto público, incluyendo las pensiones con cargo al presupuesto nacional, las decisiones judiciales de impacto presupuestario y el reconocimiento de derechos adquiridos de impacto presupuestario; f) Cláusulas que resguarden prioritariamente las inversiones públicas.

Las mismas disposiciones serán aplicables cuando el endeudamiento público del Estado supere el 60% del producto interno bruto.

En caso de no aprobación del presupuesto ordinario en el plazo previsto, se entenderá aprobado el presupuesto vigente del año anterior, rebajándoseles, en ambos casos, cada una de las partidas de este en la proporción necesaria para garantizar los límites presupuestarios del párrafo primero.

Las obligaciones de gasto previstas por ley ordinaria podrán ajustarse proporcionalmente para alcanzar el objetivo de equilibrio presupuestario.

Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. **El presupuesto**

de la República podrá fijar límites máximos al crecimiento presupuestario y al empleo público de las instituciones autónomas creadas por ley, así como los mínimos de inversión en infraestructura, investigación y equipamiento. Los presupuestos de las instituciones autónomas no podrán contradecir esos límites, por cuyo acatamiento velará la Contraloría General de la República.

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre. **Lo anterior, sin perjuicio de la aprobación de presupuestos plurianuales, de conformidad con la ley.**

▪ **REFORMA AL ARTÍCULO 184 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

CONSTITUCIÓN ACTUAL	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; <p>No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;</p> <ol style="list-style-type: none">2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.	<p>Artículo 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:</p> <p>[...]</p> <ol style="list-style-type: none">5) Informar a la Asamblea Legislativa, antes de la aprobación de cualquier proyecto de ley, sobre el impacto presupuestario y regulatorio de este.6) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.

Además, el texto contiene un transitorio que señala lo siguiente:

TRANSITORIO ÚNICO.- Las reformas constitucionales de los artículos 176 y 184 de la Constitución Política que se establecen con la presente reforma regirán a partir del año 2018. Iniciarán con el presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico del año 2018, el déficit fiscal deberá disminuir cada año, al menos, el 0,75% del PIB hasta alcanzar el límite superior del déficit fiscal de 3% del PIB.

C) Deficiencias técnicas del proyecto

El proyecto de ley presenta una serie de deficiencias técnicas serias que fundamentan el criterio del presente dictamen. A saber:

- **Los conceptos “gasto autorizado”, “ingreso tributario” y “deuda del Estado” son imprecisos y erróneos.** El proyecto de ley tiene por objetivo contener el déficit fiscal financiero del Gobierno Central, por lo que los conceptos correctos son “gasto financiero”, “ingreso corriente” y “deuda del Gobierno Central”. *Ministerio de Hacienda, Audiencia Sesión N°2, Lunes 13 de noviembre, Comisión Especial 20.179.*
- **El proyecto es de difícil aplicación, dada la coyuntura nacional.** Ante la rigidez y la existencia de obligaciones ineludibles para el Estado, no se visualiza espacio para un recorte de la magnitud propuesta, a menos que implique despedir funcionarios o desatender otras obligaciones que posteriormente traerían demandas al Estado. Por ejemplo, un recorte de 1% PIB implica eliminar 20.000 plazas. *Ministerio de Hacienda, Audiencia Sesión N°2, Lunes 13 de noviembre, Comisión Especial 20.179.*
- **No hay justificación de los límites escogidos.** Por ejemplo se menciona un 3% del déficit financiero, ¿por qué se escogió este monto y no otro? De igual forma, el 60 % del PIB como referencia carece de sustento pues el Banco Central y otros estudios han estimado que la deuda para hacer sostenible aún en escenarios adversos, lo que se conoce como límite natural de la deuda, anda en torno al 50% del PIB, entonces ¿por qué 60%?, *Banco Central de Costa Rica, Audiencia Sesión N°2, Lunes 13 de noviembre, Comisión Especial 20.179.*
- **No se salvaguarda un mínimo de inversión pública.** Se asocia la reglas fiscales con casos de éxito en otros países, sobre todos en los escandinavos y nórdicos, pero no se menciona la importancia que tiene la inversión pública para explicar el crecimiento económico de estos países. *Banco Central de Costa Rica, Audiencia Sesión N°2, Lunes 13 de noviembre, Comisión Especial 20.179.*
- **No garantiza el equilibrio o las buenas prácticas presupuestarias.** Con o sin veintinueve votos se pueden aprobar presupuestos que incumplan los límites establecidos pues se dará por aprobado el presupuesto del año anterior con rebajas proporcionales en cada una de las partidas para garantizar los límites dispuestos, entonces aquí la pregunta es ¿qué ejercicio presupuestario le cabe al Gobierno? *Banco Central de Costa Rica, Audiencia Sesión N°2, Lunes 13 de noviembre, Comisión Especial 20.179.*

- **La regla es pro cíclica.** No considera el ciclo económico y esto tiene implicaciones desfavorables tanto para la política fiscal como para la monetaria. Para la política fiscal porque una de las funciones es ser estabilizador del ciclo económico y para la política monetaria porque ante un recalentamiento de la economía, por ejemplo, cuando ya la brecha del producto está positiva, la regla implicaría un mayor gasto público, entonces tendría efectos incrementales directos sobre la inflación. *Banco Central de Costa Rica, Audiencia Sesión N°2, Lunes 13 de noviembre, Comisión Especial 20.179.*

- **Existe imprecisión jurídica.** ¿Qué se entiende por Estado? Por la exposición de motivos se entiende que el Gobierno Central, pero no se especifica. ¿Límites aplican en forma conjunta o por separado? No queda claro. ¿Qué límites aplica a instituciones autónomas, municipalidades? Porque por una parte dice que observarán los límites, pero luego dice que son los legisladores los que establecen los límites a las instituciones autónomas y las municipalidades. *Banco Central de Costa Rica, Audiencia Sesión N°2, Lunes 13 de noviembre, Comisión Especial 20.179.*

- **Las cláusulas de contención son imprecisas y deficientes.** *Asamblea Legislativa, Informe integrado (jurídico-económico) AL-DEST- IIN-384-2017.*
 - i. **Cláusulas de aplicación obligatoria que limiten los gastos no esenciales.** Sobre este punto se debe indicar que, pareciera que la determinación de la categoría de gasto no esencial quedaría a discreción de la Asamblea Legislativa. Al respecto, debe tomarse en cuenta que si bien algunas categorías de gasto pueden considerarse como superfluas, por la nomenclatura que se utiliza en el clasificador, éstas pueden estar asociadas con gastos necesarios para la operación de las instituciones, de ahí que el impacto de la medida pueda ser muy limitado.

 - ii. **Cláusulas que establezcan obligaciones porcentuales de subejecución presupuestaria.** Llama la atención en este caso que la Asamblea apruebe un presupuesto, y a la vez establezca cláusulas de subejecución, cuya reducción de gasto bien podría estar ya contenido en las distintas partidas aprobadas por el parlamento; a no ser que la intención sea establecer un porcentaje global de subejecución, de manera que sea el Poder Ejecutivo el que determine en qué partidas se aplicará la medida. Tómese en cuenta que, el presupuesto corresponde a una autorización de gasto sobre un límite superior, no una obligación de gasto, de manera que bien el Poder Ejecutivo podría subejecutarlo.

 - iii. **Cláusulas que limiten la aplicación de exoneraciones o subsidios no exigidos directa y expresamente por ley.** Al respecto, se menciona que la mayor parte de este tipo de beneficios se sustentan en una Ley y deben estructurarse de conformidad con lo que dispuesto en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de manera que el impacto de esta medida podría ser muy limitado. Es importante indicar que en Costa Rica existe un alto nivel del denominado gasto tributario, el cual hace referencia a una relación entre los

ingresos tributarios que se deberían obtener de conformidad con el nivel de actividad económica y el que efectivamente se obtiene, este gasto ronda el 5,0% del PIB, y en él tiene una participación importante las exoneraciones, como por ejemplo, zonas francas con respecto al impuesto sobre la renta, o los servicios al no estar gravados la mayoría con el impuesto de ventas, a lo cual se unen altos porcentajes de elusión y evasión en distintos impuestos.

- iv. Cláusulas que establezcan reglas de contención del crecimiento del empleo público y de los beneficios reconocidos.** No es claro si esta cláusula abarca únicamente la posibilidad de establecer contención al crecimiento del empleo público y beneficios asociados (prohibición, dedicación exclusiva, anualidades, etc.) contemplados en el Presupuesto de la República, o si incluye la posibilidad de establecer limitaciones al empleo de todo el Sector Público. Al respecto, se debe considerar que el origen del déficit puede estar en el Presupuesto Nacional, en tanto que, los presupuestos de las instituciones autónomas podrían ser superavitarios, por lo que tomar medidas más allá del ámbito del Presupuesto podría no ser consecuente a no ser que se trate de establecer una política nacional de Empleo Público que vaya más allá de la contención del déficit. Por otra parte, si se consideran las limitaciones existentes en nuestra legislación para afectar derechos adquiridos, se tiene que, el potencial de la medida para contener el gasto sería muy limitado en el corto plazo.
- v. Cláusulas que determinen las acciones para enfrentar el impacto de los disparadores del gasto público, incluyendo las pensiones con cargo al presupuesto nacional, las decisiones judiciales de impacto presupuestario y el reconocimiento de derechos adquiridos de impacto presupuestario.** Al igual que lo indicado en el caso anterior, dadas las limitaciones existentes en nuestra legislación para afectar derechos adquiridos, el potencial de la medida para contener el gasto sería muy limitado en el corto plazo. Por otra parte es difícil prever las acciones que se podrían establecer en el Presupuesto Nacional, ya que la contención del gasto en estas materias pasa por reformas legales e institucionales que difícilmente se podrían concretar mediante una Ley de presupuesto.

2. DESGLOSE DE AUDIENCIAS REALIZADAS

- ✓ **ACTA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA N° 2, lunes 13 de noviembre de 2017.**

El Ministro de Hacienda Helio Fallas encontró una serie de dificultades de aplicación en la reforma propuesta y las graves consecuencias de aprobarse las medidas, en esa línea manifestó:

“(…)Este proyecto consideramos que es de difícil aplicación dada la coyuntura actual, cuando decimos que es de difícil aplicación es por los impactos que estamos previendo y ahora van a ver como más adelante buscamos hacer una integración con algunos elementos de lo que Hacienda ya había trabajado en este tema de la regla fiscal, que casualmente con don Rafa habíamos iniciado desde el 2015, entonces, en esto aquí, lo que se resalta es que dada la rigidez y la existencia de obligaciones ineludibles para el Estado no se visualiza un espacio para un recorte de tal magnitud, pues implicaría despedir funcionarios o desatender otras obligaciones, a manera de ejemplo, un recorte de 1 punto del PIB implica eliminar veinte mil plazas; esto de eliminar veinte mil plazas en la condición que está ahora, pues es un poco difícil(…).”

“(…)Y ahí hicimos el ejemplo del Presupuesto Nacional para el 2018, que es un presupuesto muy muy ajustado como ustedes lo están viendo, y por ejemplo el MEP tiene 7.4% del PIB, intereses ya van por 3,8% prácticamente no más de la mitad, pensiones 2.7%, bueno, y ahí sigue una serie de rubros y al final, tenemos que el 21% del PIB tiene una rigidez muy grande para ver donde sería el recorte, entonces, la pregunta que uno se hace, bueno, donde se aplicaría el recorte sin tocar derechos adquiridos(…)”.

Por su parte el economista Mauricio Soto, funcionario del Banco Central de Costa Rica también manifestó que la propuesta constitucional recae sobre los gastos, su tendencia procíclica y confusiones sobre a cuál presupuesto se aplicaría la regla fiscal y inviabilidad de que sea la Asamblea legislativa la que busque alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas y otros cuestionamientos.

“(…) tenemos es sobre la exposición de motivos, en el punto dos, donde se dice que se puede acomodar bajo esta regla, tanto impuestos altos como gastos e impuestos bajos, sin embargo el presupuesto público solo permite actuar sobre el gasto, no permite la aprobación de impuestos por vía presupuestaria y cómo vamos a ver más adelante, como está implícito un rendimiento o un ajuste muy alto, de alguna forma se está limitando ese ajuste que venga en su totalidad por el gasto(…)”.

“(…)se dará por aprobado el presupuesto del año anterior con rebajas proporcionales en cada una de las partidas para garantizar los límites dispuestos, entonces aquí la pregunta es ¿qué ejercicio presupuestario le cabe al Gobierno?, estableciendo prioridades, subejecución, gradualidad, hay otras reglas donde asienta más la responsabilidad sobre el Gobierno, estrictamente el Ministerio de

Hacienda, acá es más bien la Asamblea la que está asumiendo la responsabilidad de alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas(...)”.

(...)la regla es pro cíclica, no considera el ciclo económico y esto tiene implicaciones desfavorables tanto para la política fiscal como para la monetaria, porque la política fiscal porque una de las funciones es ser estabilizador del ciclo económico y para la política monetaria porque ante un recalentamiento de la economía, por ejemplo, cuando ya la brecha del producto está positiva, la regla implicaría un mayor gasto público, entonces con efectos incrementales directos sobre la inflación(...)”.

(...) Imprecisión jurídica: ¿Qué se entiende por Estado? Por la exposición de motivos se entiende que el Gobierno Central, pero no se especifica. ¿Límites aplican en forma conjunta o por separado? No queda claro. ¿Qué límites aplica a instituciones autónomas, municipalidades? Porque por una parte dice que observarán los límites, pero luego dice que son los legisladores los que establecen los límites a las instituciones autónomas y las municipalidades (...)”.

(...)los primero que quiere decir este gráfico es que es pro cíclica, es decir cuando yo fijo en 3% del PIB el déficit financiero, no quiere decir que si se incorpora el ciclo económico, no quiere decir que necesariamente yo tenga que estar al 3% quizás cuando la economía crezca menos, cuando hay las famosas “vacas flacas”, yo quisiera un déficit financiero mayor, entonces ahí ven la línea roja está por arriba y cuando se invierte la situación, cuando la economía crece más, cuando estoy con las “vacas gordas” yo quizás no quisiera un déficit de 3% sino algo menor que me permita ahorrar para los tiempos adversos, entonces esa sería la diferencia entre una regla que sea neutral con el ciclo y una regla como esta que es pro cíclica(...)”.

(...)En cuanto a la segunda, nosotros hicimos la observación de que con las instituciones autónomas no nos queda claro que es el mismo límite del 60% cuando se habla del Estado o si son límites que se tienen que poner por aparte, porque el Presupuesto de la República podrá fijar límites máximos al crecimiento presupuestario, ¡perdón! antes dice: “...Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores...” ya con ese observarán no queda claro si es que van uno a uno dentro de esos límites o son límites aparte que se tienen que crear por los diputados del momento o qué límites aplican(...)”.

Por su parte Olivier Castro, Presidente del Banco Central de Costa Rica ratifica la pro ciclicidad de la norma.

(...)El otro tema que quería recalcar es el tema de prociclicidad de la norma, eso tiene dos problemas, uno es que se esperaría un Estado que su gasto sea contrario al ciclo para más bien ver “baches” menores y uno más bien vea como un producto que ojalá los “baches” sean muy pequeños y eso un gasto o una reducción de gasto en el Gobierno, debería ser el factor más importante para

controlar el ciclo económico, pero tal y como está planteado, cuando uno tiene una situación de “bonanza”, que el Gobierno debería estar reduciendo el gasto, estaría promoviendo el gasto, entonces el Banco Central se encontraría con que tendría que hacer una monumental esfuerzo de contener digamos la actividad económica porque si no todo esto se transforma en un proceso inflacionario muy fuerte y al revés igual, entonces es como que todo el efecto del ciclo se estaría dejando a la política monetaria y obviamente no sería suficiente para disminuir los ciclos, más bien podría ser que eso pueda en algunos casos exagerar si el Banco Central se retrasa en algún ajuste, podría exacerbar más bien los movimientos del ciclo y por eso nos parece que es importante que al final la regla, esa regla tenga más bien una función contra el ciclo económico(...).

El Señor Julio Jurado, Procurador General, manifiesta la mala técnica y confusión entre las competencias del legislador presupuestario y ordinario; en la misma línea lo manifiesta la Procuradora Adjunta, Señora Martha Rojas.

“(...) Finalmente la Sala Constitucional ha ido decantándose estableciéndose que el legislador presupuestario, no está vinculado por el legislador ordinario, excepto en dos hipótesis, que son los fondos atados que son los propios fondos que están en la Constitución, o cuando se trate de destinos específicos, de normas que tiendan a desarrollar derechos fundamentales, sobre todo de carácter económico, social y cultural, y aparte de eso no hay vinculación (...).”

“(...)Sí, quisiera nada más, agregar a lo que expuso doña Marta, que bueno, si algún defecto se le puede señalar a esta propuesta, un defecto que habría que tomar en consideración, es lo que ella ha expuesto, que yo quise exponer también, fue muy resumida, diciendo que aquí se está modificando esa distinción entre lo que era las competencias del legislador presupuestario y las competencias del legislador ordinario. En resumidas cuentas, podríamos decir, y creo que estaríamos de acuerdo, que esto es una mala técnica, esto que se está haciendo es una mala técnica normativa, que lo mejor sería que eso no fuese así, y que estos temas se mantuvieran en la esfera del legislador ordinario, todo lo que está aquí como cláusula, eso en primer lugar(...).”

...

Martha Rojas, Procuradora Adjunta.

“(...) A mí, como señalaba el señor procurador, uno de los cambios fundamentales que establece esta reforma, sobre todo en el primer párrafo, es la distinción o la eliminación del concepto de diferenciación entre ley presupuestaria y ley ordinaria, puesto que a través de una ley de presupuesto, en caso extremo, porque no sería siempre, si no, cuando se den estas circunstancias, a través de la ley presupuestaria, se podría entrar regular todo eso. Y el problema que yo lo veo, es que sería para el tiempo, ya sea un año, o bien, si es un presupuesto plurianual, por los años que sea el presupuesto, pero no se resuelve, seguirán existiendo las

leyes que establecen los destinos específicos y las leyes que estableen las exoneraciones fiscales. Entonces, esa es la preocupación que me produce, en relación con esta situación de que se habilita la acción de esas regulaciones, por vía de leyes (...).”

✓ **ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 03. Miércoles 15 de noviembre del 2017**

El economista Luis Paulino Vargas, indica la gravedad de la reforma constitucional y la necesidad de vincular la propuesta con el dinamismo y empuje de la economía y la salud del empleo, así como reflexiones de países donde se aplican algunas reglas fiscales similares.

“(...)El problema del déficit fiscal y de la deuda pública a mi juicio es imposible de ser visto, va vinculado estrechamente a los problemas de una economía que perdió dinamismo, a una economía que tiene un desempeño gris y a una economía donde los problemas del empleo son extremadamente graves, o sea, si uno hace un análisis de largo plazo del comportamiento de la economía costarricense se da cuenta de que a partir del 2009 algo en la economía de Costa Rica cambió y a partir del 2009 y eso es demostrable, es fácilmente demostrable con datos concretos, a partir del 2009 la economía de Costa Rica crece por debajo de sus estándares históricos alrededor de un 20 o un 25% por debajo de estos estándares histórico(...).

“(...) Y el problema del déficit fiscal no puede ser visto desvinculado de eso, porque finalmente las finanzas, la salud de las finanzas públicas depende especialmente del dinamismo, del vigor, del empuje de la economía y de la salud del empleo. Las personas desempleadas, subempleadas o en la informalidad laboral no pueden pagar impuesto o pagan muy poquitos impuestos; en un país donde además hay niveles de evasión tributaria de fraude fiscal tan altos, donde hay tan diversas formas de exención tributaria, donde la estructura tributaria misma es regresiva, donde tenemos problemas de distribución del ingreso de las riquezas tan graves que también inciden en la capacidad recaudatoria del Estado; en un país donde tenemos todos esos problemas, por otro lado pretender desvincular el problema del déficit fiscal de los problemas del empleo y de la falta de dinamismo de la economía, es a mi juicio, un grave error; y el proyecto tiene como punto de partida precisamente eso, a mí me parece que el punto de partida del proyecto es endeble, es débil, porque no está tomando en cuenta estas realidades y hablar de los problemas fiscales en Costa Rica sin tomar en cuenta estas realidades no es serio, perdón, pero no es serio. No podemos hablar de los problemas fiscales de Costa Rica como si esos problemas fueran independientes de los problemas del empleo y los problemas de una economía que ha perdido dinamismo, como es el caso de la economía costarricense; entonces, esa es la primera observación que me permito formular(...)

“8...) En el caso de los ingresos fiscales, estamos hablando de países europeos donde los ingresos fiscales son muchísimo más altos que en Costa Rica en

términos relativos en su PIB, nuevamente Suecia es cercano al 50%, el que menos, Suiza, alrededor del 35%, pero además, cuando hablamos de gastos e ingresos relativamente al PIB, estamos hablando de un PIB incomparablemente más alto, el PIB per cápita de cualquiera de estos países, incluso Polonia que ese el que tiene PIB per cápita más bajo, es sin embargo, mucho más alto que Costa Rica, el PIB per cápita de Polonia es más del doble del PIB per cápita de Costa Rica; entonces, ¿cómo pretendemos traernos restricciones que se han establecido en países mucho más ricos, con niveles de gasto público y de ingreso público muchísimos más altos para Costa Rica?, cuando todos los gastos para Costa Rica demuestran que ni el Estado costarricense es demasiado grande, ni la carga tributaria en Costa Rica es demasiado alta, todo lo contrario, la carga de Costa Rica es ridículamente baja y eso lo sabemos bien, es tercermundista en el pleno sentido de la palabra, eso es lo que tenemos en Costa Rica, esa es la carga tributaria que tenemos en Costa Rica, y pretendemos aprobar una Reforma Constitucional que establezca límites a la posibilidad de crecimiento del gasto público, límites que a largo plazo podía significar achicar el sector público, cuando el sector público de Costa Rica es pequeño visto a la luz de cualquier estándar internacional, el sector público de Costa Rica es pequeño(...).”

“(...) Ahora, por otro lado, la idea misma de establecer los límites de 3% en el déficit y de 60% en la deuda pública, yo me preguntaba de dónde sacaron esos números, o sea, yo no sé si lo que hicieron fue una trasposición directa de lo que está en el tratado Maastricht, el tratado europeo que establece exactamente estos mismos límites, 3% para el déficit, 60% para la deuda pública que en Europa ha sido incumplido sistemáticamente, en el caso de la deuda es incumplido inclusive por la ejemplarísima Alemania, el país que siempre es mencionado como el ejemplo número uno en el mundo entero, debería mirarse e incluso en Alemania la deuda pública excede del límite que Maastricht estableció(...).”

“(...) Y finalmente yo termino diciendo, okey, quieren el límite del 3% del déficit, estamos ahorita con un déficit del 6%, el país urge que tome medidas para atender el problema del déficit, el problema de la deuda, pero medidas en serio, perdón, medidas en serio, esto yo con todo respeto no creo que sea una medida seria, pero bueno, ¿Cuál es la idea? Vamos a bajar el déficit del 6% al 3%, ahí en el proyecto al final, en el transitorios se habla de reducciones del 0.75% al año, una reducción del déficit a un ritmo de 0.75% como porcentaje del PIB al año, 0.75% tomando como referente el dato del PIB estimado por el Banco Central para 2018, 0.75% es un recorte de alrededor de doscientos setenta mil millones de colones el año 2018; ¿de dónde van a salir estos doscientos setenta mil millones de colones? Los que promueven este proyecto deberían empezar por contestar eso, ¿de dónde piensan sacar los doscientos setenta mil millones que habría que recortar en el 2018? ¿A quiénes van a despedir? ¿Cuáles servicios van a cerrar? En fin, que digan, yo no sé de donde lo van a sacar, que me lo digan, de donde van a sacar los doscientos setenta mil millones de colones para el 2018 y así sucesivamente los años siguientes, supuestamente para alrededor

de unos cuatro años más o menos acercarnos al 3% que es el límite mágico que aquí se establece(....)”.

“(...) En un momento de recesión económica empezar a recortar cosas en el sector público, agudiza la recesión, eso fue lo que le aplicaron a Grecia, perdonen. Podrán decir que los griegos abusaron todo lo que quieran, que gastaron lo que no tenían, pero la crisis griega no se resuelve con moralina, no es sacando la faja y dándole fajazos a los griegos como se podía resolver la crisis griega, no era dándole de fajazos porque qué brutos ustedes como gastaron, ahora sí, los castigamos; así no se resuelven las crisis económicas; la moralina está bien para el confesionario con el cura y que el cura le ponga la penitencia, estamos hablando de economía, y a Grecia lo que le aplicaron fue una especie de castigo moralizante que lo que hizo fue llevar la economía a una profunda crisis; la economía griega se contrajo entre 2010 y 2015 casi un 30%, a raíz de una política de austeridad absurda, o sea, quisieron hacer que los griegos pagaran su deuda a través de una dieta de adelgazamiento brutal en vez de entender que para los griegos poder pagar su deuda lo que necesitaban era capacidad productiva, una economía dinámica, una economía vigorosa que... por supuesto poniendo en orden, Ottón yo a usted lo conozco muy bien, sé su manera de pensar y mucho la comparto, más de lo que usted se imagina, pero poniendo en orden todo lo que había que poner en orden en el caso griego, como poniendo en orden todo lo que hay que poner en orden en el caso de Costa Rica, pero los problemas de este tipo no se resuelven con penitencias, déjenle la penitencia a los curas, los problemas de este tipo se resuelven con una economía vigorosa, y esto atenta contra esa posibilidad(...)”.

La Señora Rocío Aguilar, ex contralora general de la República, establece cuestionamientos sobre las potestades que le quedarían a la Asamblea en contradicción de las del Poder Ejecutivo y sobre la necesidad de exclusión de las cláusulas y la gravedad de poner límites al crecimiento.

“(...)Aquí la inquietud más grande me la genera, la forma en que se está planteando, que sea la propia Asamblea la que hace el equilibrio, aquí se le está, me parece, cercenando de alguna forma, las posibilidades al propio Poder Ejecutivo, de poder resolver hacia dónde es que va a orientar los recursos, entonces, por un lado, yo Poder Ejecutivo, le traslado el problema a la Asamblea, para que ellos hagan el ajuste, verdad, y yo no fui el que hice el ajuste, fue la Asamblea Legislativa, y ahí me parece que puede haber alguna contradicción(...).

“(...)Además, recordemos que el presupuesto, y cuando uno ve las cláusulas en particular, el presupuesto no es la suma de partida de gastos, el presupuesto, detrás de esto, lo que hay son programas, y entonces, quien vaya a hacer este ajuste, debería de alguna forma, permitir que los programas que están detrás no queden inconclusos, porque no tengo todos los recursos. Y de todas maneras, a mí me parece que no es lo más feliz, que en el texto de esta reforma aparezcan normas que son más propias de una ley o de un reglamento, esto debería, o

trasladarse a Ley de la Administración Financiera, pero en particular, a mí me llama la atención, que entonces la conducción vaya a quedar en manos del Congreso y no del Poder Ejecutivo (...)”.

“(...) Aquí el otro punto, pues las cláusulas, de nuevo, solo se refieren al tema de gastos, no hay ninguna cláusula que hable de la posibilidad de tener ingresos de forma extraordinaria, lo que me parece, que uno podría plantear aquí en un balance diferente, pero en todo caso, yo creo que sería preferible, que esas cláusulas y esa cantidad de cláusulas, no estén en el texto constitucional (...)”.

...

“(...) También habla de que el presupuesto puede fijar límites al crecimiento, empleo público de las instituciones autónomas creadas por ley, ahí entenderíamos básicamente, que por lo menos, salvo otras reformas quedarían por fuera como mencioné, en particular, educación(...)”.

✓ ACTA SESIÓN EXTRAORDINARIA N° 04. Lunes 20 de noviembre del 2017

La Señora Martha Eugenia Acosta Zuñiga, Contralora General de la República, plantea la posibilidad de darle trámite a otras iniciativas a planteadas; además la Contraloría se opone al inciso sobre deberes y atribuciones de la Contraloría. Por otro lado establece un rol atípico de la Asamblea Legislativa al establecer límites al presupuesto.

“(...)La Contraloría considera que, a nivel constitucional, un marco apropiado para el funcionamiento de reglas fiscales con características de efectividad, flexibilidad y sostenibilidad, lo constituye la iniciativa que se tramita con expediente N° 19.584, que pretende insertar dos grandes principios, el de sostenibilidad y plurianualidad de los presupuestos en la Constitución Política y que aplique a toda la Administración Pública, en todo caso, y considerando que esta regla ya figura... ahora bien, perdón, de establecerse una regla fiscal con rango constitucional, la Contraloría recomienda la regla de equilibrio presupuestario ordinario o corriente que durante muchos años se procuró respetar, en todo caso y considerando que esta regla ya figura a nivel de norma en el artículo 6 de la LAF y en el artículo 4 de la Ley 6955 de 1984, se recomienda garantizar su aplicación al presupuesto nacional mediante su incorporación en el Reglamento de la Asamblea Legislativa; en este supuesto el déficit financiero solo se daría por inversión pública neta, la cual podría ser mayor que el monto de este déficit si existiera un superávit corriente, o ahorro, o alguna cláusula de flexibilización, por ejemplo- en el marco de presupuestación plurianual que se propone en el proyecto 19.584(...)”.

“(...)La información necesaria deberá ser suministrada por el proponente a la instancia que sea que labore este tipo de estudio. Puedo entonces afirmar, que una función como la que se pretende no es practica propia de una Contraloría, hemos venido en la Contraloría haciendo esfuerzos por revisar los procesos,

nuestros procesos; por simplificar trámites y por dar al control y a la fiscalización su justa dimensión, y por lo tanto en nuestro criterio preferiríamos que no se asigne esa función a la Contraloría, y por demás esta agregar que más bien debería fortalecerse e conocimiento y experiencia que ya existe, por ejemplo, en el departamento de servicios técnicos de esta Asamblea(...).

“(...)Sobre los informes de impacto regulatorio, se desconoce a qué se está haciendo referencia con esa frase de impacto regulatorio, porque en la exposición de motivos del proyecto nos e menciona este aspecto, en todo caso, si bien el tema regulatorio tiene relación con la materia de Hacienda Pública, su definición y consecuente incidencia por parte de normas nuevas, es propio de otros órganos y entes públicos que tienen a su cargo precisamente el diseño de regulaciones y el control de su cumplimiento, para potenciar, en este caso, la simplificación de trámites y agilizar el funcionamiento de la Administración Pública con los consecuentes beneficios que esto pueda implicar; entonces, esta es una función que por lo tanto en nuestro criterio no debería de corresponder a la Contraloría(...).

“(...) De ser aprobado el límite propuesto del 3% del PIB para el déficit financiero, se requeriría mayor precisión sobre la aplicación del mismo, dado que esto se puede rebasar con la mayoría absoluta en el Congreso. La potestad de establecer límites de crecimiento al presupuesto, a la inversión y al empleo público de las instituciones autónomas corresponde, actualmente, a la dirección política del Poder Ejecutivo y podría significar un rol atípico para esta Asamblea Legislativa, esto para efectos de sus valoraciones (...).

“(...) Finalmente, tener presente que la incorporación de reglas fiscales de rango constitucional –aun cuando ya existen a nivel legal– no garantiza una solución definitiva y pronta al desbalance fiscal del Gobierno Central. En el tanto no se ataquen las causas estructurales del crecimiento inercial del gasto corriente, el déficit y la deuda se mantendrán en una tendencia de insostenibilidad y eventual insolvencia (...).

**En todos los casos, el subrayado es nuestro.*

3) CONCLUSIONES

- 1) La imposición de reglas fiscales concebidas como límites cuantitativos explícitos sobre el déficit fiscal y/o la deuda pública, es un recurso que se ha vuelto frecuente a nivel mundial durante el actual período de dominancia ideológica neoliberal. Ello claramente refleja la desconfianza tanto hacia los mecanismos de la democracia, como respecto del uso de la política fiscal como herramienta para atenuar los movimientos cíclicos de la economía.
- 2) Estas reglas surgen como una reacción a algunos excesos que en contextos democráticos tienden a darse, cuando los parlamentos o los gobiernos crean programas, autorizan o llevan a cabo gastos en respuesta a las presiones de diversos sectores de la ciudadanía, o bajo el influjo de diversos intereses que impactan sobre la gestión de las políticas públicas. Ante estas realidades, se recurre a la imposición de normas restrictivas cuyo propósito es limitar los mecanismos de la democracia para así limitar el efecto de esos juegos de intereses de diversa procedencia –a veces originados en el poder económico pero otras veces venidos de sectores populares de la ciudadanía– que inciden sobre las finanzas públicas.
- 3) Esto también reflejan el consenso prevaleciente en el ámbito de la teoría económica hegemónica, según la cual cualquier aumento del gasto público, más allá de un cierto máximo bien definido, es pernicioso. Esa teoría asimismo afirma que la política fiscal es ineficaz, de donde se deriva la recomendación de constreñir al máximo su aplicación. La mencionada teoría ha recibido severos cuestionamientos por el manifiesto irrealismo de sus supuestos, pero también por las incoherencias de su construcción lógica. En todo caso, la realidad la ha desprestigiado ampliamente. Primero, porque esa teoría afirmaba que una crisis como la que se suscitó a escala mundial a partir de 2007 nunca podría haberse dado. No obstante lo cual, y en contra de tal presunción teórica, la crisis efectivamente se dio. Y segundo porque de esa teoría derivan las políticas de austeridad fiscal que tantas y tan terribles devastaciones sociales, políticas y económicas han ocasionado en los últimos siete años.
- 4) En la Unión Europea, y dentro de los marcos del Tratado de Maastrich (1992), se establecieron exactamente los mismos límites que se formulan en esta propuesta de regla fiscal: límite del 3% del PIB para el déficit fiscal y del 60% del PIB para la deuda pública. En los marcos de la crisis económica del último decenio, en particular la crisis de la deuda europea, esos límites fueron transgredidos de forma sistemática y generalizada, incluso por Alemania, no obstante que ésta es usualmente mencionada como un caso de rigor fiscal y prosperidad económica. Lo cierto es que la deuda pública alemana ha excedido por muchos años del límite establecido. En general, y más allá del caso alemán, los datos de Eurostat muestran que en diversos países donde, después de extenuantes esfuerzos fiscales se logró reducir el déficit, sin embargo la deuda sigue excediendo por amplio margen del límite del 60% (véase cuadro adjunto). Un caso muy ilustrativo es Grecia, donde se logra pasar de una situación de abultado déficit a un pequeño superávit fiscal, pero al costo de provocar una brutal contracción de la economía, la cual a la altura de 2016 es un -27% más pequeña de lo que era en 2007, con tasas de desempleo general que han sobrepasado el 25% y que en el caso de las personas jóvenes han excedido del 50%. Y sin la menor ni más remota perspectiva de que su deuda pública se haga manejable. Los costos sociales y humanos que esto conlleva son inconmensurables, y sus

implicaciones políticas imprevisibles. Es la demostración más elocuente del fracaso de las políticas austeritarias y del enorme peligro que estas representan.

	Public balance (net lending / net borrowing of general government sector)				General government debt (general government consolidated gross debt)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
EU-28	-3.3	-3.0	-2.4	-1.7	85.7	86.7	84.9	83.5
Euro area (EA-19)	-3.0	-2.6	-2.1	-1.5	91.4	92.0	90.3	89.2
Belgium	-3.1	-3.1	-2.5	-2.6	105.6	106.7	106.0	105.9
Bulgaria	-0.4	-5.5	-1.6	0.0	17.0	27.0	26.0	29.5
Czech Republic	-1.2	-1.9	-0.6	0.6	44.9	42.2	40.3	37.2
Denmark	-1.0	1.4	-1.3	-0.9	44.0	44.0	39.6	37.8
Germany	-0.2	0.3	0.7	0.8	77.5	74.9	71.2	68.3
Estonia	-0.2	0.7	0.1	0.3	10.2	10.7	10.1	9.5
Ireland	-5.7	-3.7	-2.0	-0.6	119.5	105.3	78.7	75.4
Greece	-13.1	-3.7	-5.9	0.7	177.4	179.7	177.4	179.0
Spain	-7.0	-6.0	-5.1	-4.5	95.5	100.4	99.8	99.4
France	-4.0	-3.9	-3.6	-3.4	92.3	94.9	95.6	96.0
Croatia	-5.3	-5.4	-3.4	-0.8	82.2	86.6	86.7	84.2
Italy	-2.9	-3.0	-2.7	-2.4	129.0	131.8	132.1	132.6
Cyprus	-5.1	-8.8	-1.2	0.4	102.2	107.1	107.5	107.8
Latvia	-1.0	-1.6	-1.3	0.0	39.0	40.9	36.5	40.1
Lithuania	-2.6	-0.7	-0.2	0.3	38.7	40.5	42.7	40.2
Luxembourg	1.0	1.4	1.4	1.6	23.4	22.4	21.6	20.0
Hungary	-2.6	-2.1	-1.6	-1.8	76.6	75.7	74.7	74.1
Malta	-2.6	-2.0	-1.3	1.0	68.7	64.3	60.6	58.3
Netherlands	-2.4	-2.3	-2.1	0.4	67.7	67.9	65.2	62.3
Austria	-1.4	-2.7	-1.1	-1.6	81.3	84.4	85.5	84.6
Poland	-4.1	-3.5	-2.6	-2.4	55.7	50.2	51.1	54.4
Portugal	-4.8	-7.2	-4.4	-2.0	129.0	130.6	129.0	130.4
Romania	-2.1	-1.4	-0.8	-3.0	37.8	39.4	38.0	37.6
Slovenia	-15.1	-5.4	-2.9	-1.8	71.0	80.9	83.1	79.7
Slovakia	-2.7	-2.7	-2.7	-1.7	54.7	53.6	52.5	51.9
Finland	-2.6	-3.2	-2.7	-1.9	56.5	60.2	63.7	63.6
Sweden	-1.4	-1.5	0.3	0.9	40.4	45.2	43.9	41.6
United Kingdom	-5.6	-5.7	-4.3	-3.0	86.2	88.1	89.0	89.3

(*) Data extracted on 24.04.2017.

Source: Eurostat (online data codes: tec00127 and tsdde410)

- 5) Por lo tanto, la experiencia europea demuestra principalmente dos cosas:
- El carácter fantasioso de estas reglas, que con mucha frecuencia resultan inviables, y lo son mucho más en coyunturas de crisis económica, donde se convierten en un factor que obstaculiza la aplicación de una política económica sensata.
 - El potencial destructivo que conllevan las tesis de austeridad económica subyacentes a estas reglas. Ello obliga a políticas que, en función de determinados objetivos de carácter fiscal, son capaces de agudizar la crisis económica, con consecuencias sociales y políticas realmente devastadoras. Tales son los riesgos inherentes a un enfoque puramente ideológico, desvinculado de las realidades concretas de las sociedades actuales.
- 6) La formulación de la regla fiscal, tal como se plantea en el proyecto de ley expediente N° 20.179, tiene todos los defectos, debilidades y peligros a que en lo anterior se ha hecho referencia.

- a. Primero, su inspiración claramente responde a esa teoría económica que, no obstante ser dominante, ha sido ampliamente desacreditada por la crítica teórica y por las evoluciones de la realidad.
 - b. Segundo, claramente refleja un sesgo ideológico austeritario, con todos los gravísimos riesgos que esto comporta, según lo que en lo anterior ha sido explicado.
- 7) Lo anterior se desprende claramente de la redacción que se le da al artículo 176. La adición que se incorpora en el mencionado artículo, contiene dos partes principales:
- a. Si el déficit excede del 3%, la aprobación del presupuesto requerirá de mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.
 - b. Pero asimismo se indica que la Asamblea “**además**, deberá establecer reglas de **contención** de los gastos ordinarios y de **subejecución presupuestaria...**” (énfasis añadidos). Enseguida de lo cual se enumeran varias categorías presupuestarias sobre las cuales deberán aplicarse esas medidas restrictivas.
- 8) En resumidas cuentas, lo anterior significa lo siguiente:
- a. Se da por sentado que un déficit presupuestario encima del 3% del PIB es algo intrínsecamente pernicioso, independientemente de las causas que lo haya ocasionado, en virtud de lo cual entran a regir medidas automáticas de contención y recorte. Esto claramente evidencia el sesgo ideológico desde el cual se formula esta idea, o sea, y dicho de otra forma, el desconecte entre lo que se propone y la realidad concreta.
 - b. Al desentenderse de las razones que pudieron haber provocado ese déficit, se introduce un peligroso sesgo pro-cíclico, toda vez que el déficit pudo surgir de una situación de ralentización y, eventualmente, de recesión de la economía, en cuyo caso ejecutar los recortes a que esta norma obliga, provocará una profundización de la atonía económica, lo que a su vez agravará los desequilibrios fiscales y hará más difícil y costosa su solución.
 - c. De forma explícita se indica que “las mismas disposiciones serán aplicables cuando el endeudamiento público del Estado supere el 60% del producto interno bruto”. También en este caso las medidas restrictivas son de aplicación obligatoria independientemente de los factores que hayan podido provocar el aumento de la deuda. Esto es evidencia adicional sobre el sesgo ideológico subyacente.
- 9) El carácter altamente restrictivo de la propuesta, o sea, su sesgo ideológico hacia el austeritarismo presupuestario sin otra motivación más que la de carácter puramente ideológico, se reitera en otras disposiciones incorporadas a este artículo 176:

- a. Se explicita (como lloviendo sobre mojado) que “las obligaciones de gasto previstas por ley ordinaria podrán ajustarse proporcionalmente para alcanzar el objetivo de equilibrio presupuestario”.
- b. Las mismas restricciones se aplican a municipalidades e instituciones autónomas las cuales “observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos”. Esto extiende el alcance de la regla y con ello amplía el efecto negativo de las restricciones que impone.

10) Toda la norma queda diseñada de forma que el ajuste presupuestario obligatorio debe aplicarse por el lado del gasto, y nunca por el de los ingresos. Como hemos visto en lo anterior, la propuesta es reiterativa en ese punto, es decir, pone la totalidad del ajuste en restricciones al gasto y en ningún momento autoriza ajustes vía incremento de impuestos, lo cual agrava el grado de rigidez que se introduce en la política fiscal. En todo caso, debe quedar claro que atacar un problema fiscal originado en una situación de recesión económica vía incremento de impuestos, puede quizá ser menos dañino (depende de cómo se diseñen esos impuestos), pero sigue siendo un proceder equivocado. La prioridad debe estar en recuperar la economía, no en subsanar desequilibrios fiscales surgidos precisamente del debilitamiento de la economía.

11) En última instancia, esta reforma desactivaría y quitaría toda eficacia a la política fiscal como herramienta que permita atenuar los movimientos cíclicos de la economía. El tipo de reglas a las que queda sujeta, más bien la convierten en una peligrosísima arma pro-cíclica.

12) En ese contexto, el transitorio único que el proyecto incluye agrega nuevos motivos de preocupación. Ese transitorio establece que a partir de 2018 deberá empezar a aplicarse el ajuste, de forma que “...el déficit fiscal deberá disminuir cada año, al menos, el 0,75% del PIB hasta alcanzar el límite superior del déficit fiscal de 3% del PIB”. De acuerdo con las estimaciones del Banco Central acerca de la magnitud esperada del PIB en 2018, esa reducción obligaría a un recorte por un monto de aproximadamente 270 mil millones de colones. Como se desprende lo anteriormente analizado, la totalidad de este ajuste debe hacerse vía gastos ¿Dónde se supone que se recortará? ¿Cuáles programas, instituciones y servicios se verán perjudicadas? ¿Se planea hacer despidos? ¿Cuántas personas se piensa despedir? Estas son preguntas absolutamente fundamentales. Quienes proponen esta reforma tienen la ineludible obligación de contestar todas y cada una de estas preguntas.

13) El proyecto introduce algunas menciones a la inversión pública, y sugiere que ésta quedaría protegida de los recortes a que se obliga. Es decir, se da a entender que los recortes operarían solo sobre gastos corrientes. Sin embargo, esto queda formulado de forma vaga, lo que hace igualmente dudosa su vigencia práctica. Ello es así por varias razones:

- a. No hay ninguna estipulación cuantitativa respecto de la inversión pública, como en cambio sí se introduce en los otros casos, lo cual torna incierto los alcances

efectivos de la presunta excepción que se introduce. La vaguedad con que esto es abordado, favorece que fácilmente se vuelva ineficaz.

- b. Al mismo tiempo se estaría dando lugar a toda esa amplia gama de recortes sobre instituciones, servicios, personal y otros rubros del sector público, con lo que, inevitablemente, la capacidad de gestión de la inversión pública queda en entredicho. Resulta muy incierta la perspectiva de un sector público mutilado presuntamente promoviendo procesos de inversión. Ello crea condiciones que propiciaría la agudización de los problemas de ineficiencia, lentitud y corrupción que desgraciadamente se han puesto de manifiesto en relación con la inversión pública.
- c. Aún si se cumpliera con la optimista expectativa de mantener los niveles de inversión pública, el efecto positivo que esto pudiera tener se vería compensado, eventualmente anulado, por los recortes forzados que se imponen en el gasto corriente.
- d. En todo caso, y en el contexto ideológico que esta norma impone, con todo el conjunto de restricciones que hace obligatorias, no resulta nada descabellado imaginar que las autoridades de gobierno también aplicarán recortes sobre la inversión pública a fin de restablecer los equilibrios fiscales a que la Constitución obligaría.

4) RECOMENDACIÓN

De conformidad con lo señalado y tomando en consideración los aspectos técnicos descritos, de oportunidad y conveniencia, los suscritos diputados integrantes de esta Comisión, rendimos el presente DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA, que sometemos a consideración de los señores diputados.

José Francisco Camacho Leiva