

Priorización del gasto en tiempo de emergencia: búsqueda de espacio fiscal en el Sector Público.

- Las medidas como el teletrabajo y el distanciamiento físico implementadas por el Poder Ejecutivo ante el estado de emergencia, podrían generar espacios de ahorro que oscilan entre 0,12% y el 0,26% del PIB.
- La mayor parte del espacio fiscal se encuentra en el sector descentralizado (aproximadamente un 90%), el cual podría dirigirse hacia la emergencia por medio de traslados solidarios al Fondo de Emergencias.
- El Presupuesto de la República presenta un menor margen de ahorro, por lo que sería necesario considerar otras medidas en la búsqueda de mayor espacio fiscal.

Relevancia

La emergencia a la que se enfrenta Costa Rica, conlleva mayores necesidades de gasto en diversos sectores. Por otra parte las medidas implementadas por el Poder Ejecutivo generan a su vez posibles espacios de ahorro, cuyo aprovechamiento permitiría ejercer menor presión en rubros como el nivel de endeudamiento y déficit financiero del Gobierno Central.

Aproximación del Espacio Fiscal en el Sector Público

El espacio fiscal se define como la disponibilidad de recursos para financiar un incremento en el gasto público sin comprometer la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno o la estabilidad económica¹. Esto constituye una oportunidad en el contexto de la actual crisis sanitaria en la que el país se ha visto obligado a realizar mayores erogaciones en salud, protección social, seguridad y en atenuar la reducción de la actividad económica, entre otras.

En particular, las diversas medidas tomadas en el sector público con el fin de continuar prestando sus servicios, como el **teletrabajo**² y el **distanciamiento físico**³, inciden en un menor gasto en ciertos rubros lo que genera un espacio fiscal efectivo. Esto disminuye la presión en la búsqueda de fuentes de financiamiento, coadyuvando en la reducción del costo neto de la emergencia.

Una aproximación de este posible espacio fiscal puede obtenerse a partir del monto que las instituciones no gastarían en uno o dos trimestres, considerando la ejecución promedio⁴ máxima del periodo 2015-2019. El análisis se realiza bajo dos escenarios; el primero considera la aplicación de las medidas durante tres meses

¹ Heller, P. (2005). IMF Policy Discussion Paper. Understanding Fiscal Space, pág. 3.

² Según el Primer Informe del Estado del Teletrabajo en Costa Rica, se indica que el teletrabajo genera ahorros de costos para los empleadores, ya se puede reducir los costos de construcción o alquiler y otros relacionados como la electricidad, agua, mantenimiento de edificios y servicios como vigilancia. Para la estimación de este posible ahorro se utilizan los objetos de: Equipo y mobiliario de oficina, Equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo, Otros servicios básicos, Productos de papel cartón e impresos, Publicidad y propaganda, Servicio de agua y alcantarillado, Servicio de correo, Servicio de energía eléctrica, Tiempo extraordinario, Textiles y vestuario, Tintas, pinturas y diluyentes.

³ Para este ejercicio se consideran el gasto en: Actividades de capacitación, Actividades protocolarias y sociales, Combustibles y lubricantes, Transporte de bienes, Transporte dentro del país, Transporte en el exterior, Viáticos dentro del país y Viáticos en el exterior.

⁴ Se considera gasto ejecutado promedio de cada institución en los objetos seleccionados, en el periodo 2015-2019.

mientras que el segundo, durante seis. Es importante mencionar que se excluyen del cálculo las entidades que tienen un papel crítico en la atención de la emergencia o bien las que presentan un menor margen a nivel presupuestario⁵.

Considerando lo ya ejecutado al primer trimestre⁶, se sensibiliza considerando tres posibles niveles de ejecución: 25%, 50% y 75% de lo que tradicionalmente se ejecuta en esos trimestres, resultados que se observan en la gráfica. De esta forma, si las medidas se aplicaran en el segundo trimestre de 2020 y se gastara un 50% de lo que tradicionalmente se ejecuta en los objetos considerados, se alcanzaría un ahorro efectivo⁷ de hasta 0,12% del PIB (¢47.786 millones). Con una duración de las medidas en dos trimestres, el ahorro efectivo alcanzaría bajo ese escenario, un 0,26% (¢97.924 millones).

**Figura 1. Sector Público:
Posibles ahorros generados por el teletrabajo y distanciamiento físico.**



Fuente: Elaboración CGR, con datos del SIPP.

Sector Descentralizado

El posible tamaño del ahorro en el sector descentralizado sería más relevante en comparación con el Gobierno Central. Bajo el escenario anteriormente expuesto de que se gasta un 50% de lo que tradicionalmente se ejecuta en los rubros considerados, el ahorro podría alcanzar entre un 0,11% del PIB si se aplican las medidas en un trimestre y hasta 0,23% del PIB si se aplican durante el segundo y tercer trimestre, estimaciones que no consideran el espacio fiscal propio de la subejecución histórica de este sector.

⁵ Se excluyen aquellas instituciones con un déficit presupuestario en la liquidación 2019, así como las que registran un superávit menor al 10% de su presupuesto inicial 2020 y tienen presupuestos de menor cuantía.

⁶ Para la estimación del presupuesto devengado al I trimestre, se utiliza en el caso del Gobierno Central el presupuesto devengado al 8 abril 2020 y para el Sector Descentralizado se utiliza el promedio de ejecución del periodo 2015-2019.

⁷ La estimación de ahorros en el Gobierno Central no incorpora el ajuste del I Presupuesto Extraordinario, dado que a la fecha de elaboración de este documento, se encuentra en discusión. El proyecto de Ley N° 21.918 presupuesta ¢152.429 millones para la atención de la emergencia, de los cuales 55,5% (¢84.564 millones) provienen de rebajas a algunas de estas partidas, situación que coadyuvó a que el proyecto tuviera un efecto moderado sobre el déficit financiero en el presupuesto aprobado del Gobierno Central.

Este monto en su conjunto podría constituir una fuente adicional de recursos que podrían dirigirse hacia la atención de la emergencia. Desde el punto de vista global de las instituciones que trasladarían esos recursos, esto representaría apenas entre un 0,4% y un 0,9% del gasto corriente respecto del presupuesto inicial, según el escenario considerado.

Un mecanismo de traslado para estos recursos podría ser la transferencia al Fondo Nacional de Emergencias, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488. Este artículo faculta la contribución de las instituciones a dicho Fondo bajo una situación de emergencia decretada de una manera ágil y oportuna⁸. A partir de información reportada a la Contraloría General sobre este rubro, a la fecha sólo dos instituciones han contribuido por esta vía, a saber, la Junta de Protección Social y el Instituto de Desarrollo Rural, cada una con $\text{€}600$ millones.

A partir de lo anterior y dada la situación de emergencia, resulta primordial en este momento la **solidaridad fiscal** de los sectores institucionales -que se han visto afectados en menor grado por la emergencia o que cuentan con recursos disponibles- en la búsqueda y determinación de dichos espacios de ahorro para su eventual traslado.

Gobierno Central

En el caso del Gobierno Central, el espacio fiscal efectivo oscilaría entre un 0,01% y 0,03% del PIB (si las medidas se aplican durante un trimestre o dos respectivamente) y es comparativamente menor que en el sector descentralizado.

Si se considera adicionalmente el espacio fiscal propio de la subejecución para aproximar en mayor medida el presupuesto a la realidad, se tendría que el ajuste presupuestario total podría alcanzar entre 0,05% y 0,06% del PIB. No obstante, en el primer presupuesto extraordinario se plantea una rebaja en los rubros seleccionados de $\text{€}2.869$ millones, lo cual significa que existe aún un pequeño espacio de ajuste presupuestario.

La priorización, reorientación y racionalización de los gastos presupuestados, es una opción para financiar la expansión de los programas para la atención de la emergencia. En el caso del Gobierno Central, dado el menor margen existente en términos relativos con respecto al sector descentralizado, la reducción de las rigideces presupuestarias, e inclusive la postergación de la inversión, o la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, se constituyen en otros posibles espacios fiscales reales para la atención de los gastos extraordinarios producto de la emergencia sanitaria.

Si bien es cierto los recursos tributarios recaudados son insuficientes para cubrir las necesidades de la emergencia, así como las ordinarias del Estado, se debe asegurar también que aquellos que aún están en capacidad de honrar sus obligaciones con el fisco lo hagan de forma oportuna para nutrir esos espacios

⁸ Para el aprovechamiento de estos espacios la CGR ha habilitado un nuevo documento denominado "Documento atención normativa específica", mediante el cual las instituciones pueden transferir recursos a la Comisión Nacional de Emergencias Comisión Nacional de Prevención de riesgos y atención de emergencias (CNE) para la conformación del Fondo Nacional de Emergencias, en atención de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488.

fiscales requeridos .

Conclusión

Dada la coyuntura nacional actual, se vuelve imprescindible el uso de estos espacios fiscales para procurar el funcionamiento de las instituciones y la atención de la emergencia, sin generar una presión excesiva sobre los niveles de endeudamiento y el resultado financiero del Gobierno Central. Ello depende a su vez de los traslados solidarios de lo ahorrado por parte de las instituciones al Fondo Nacional de Emergencias así como de la búsqueda de otros espacios como la reducción de las rigideces presupuestarias, e inclusive la postergación de la inversión, o la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento.

Más información en:

[Understanding Fiscal Space](#)
