

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS**

EXPEDIENTE N.º 23.330

PROYECTO DE LEY

**MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY N.º. 9635 “FORTALECIMIENTO DE LAS
FINANZAS PÚBLICAS” DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018**

**DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
19 DE ABRIL 2023**

PRIMERA LEGISLATURA
(Del 1º de mayo de 2022 al 30 de abril de 2023)

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 1 de febrero al 30 de abril de 2023)



**COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE
ASUNTOS HACENDARIOS**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

**MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY N.º 9635 “FORTALECIMIENTO DE
LAS FINANZAS PÚBLICAS” DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018**

Expediente 23.330

ASAMBLEA LEGISLATIVA

Las suscritas diputadas y suscritos diputados, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** sobre el proyecto **MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY N.º 9635 “FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018**, expediente legislativo 23.330.

1. OBJETO DEL PROYECTO.

Este expediente busca introducir modificaciones a la regla fiscal contenida en el Título IV de la Ley N.º9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 03 de diciembre de 2018. Según el texto dictaminado, tales modificaciones se pueden agrupar en cinco ejes:

Primero: Excepciones al ámbito de cobertura de la regla fiscal.

Se adicionan siete (7) supuestos de excepción a la regla fiscal, a saber:

- Las donaciones que reciban los entes u órganos del Sector Público no financiero, pero sujetas a ciertas condiciones.
- Pagos al “Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría” y “Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós”.
- Los Entes Públicos no Estatales y sus subsidiarias.

- Las empresas públicas no financieras diferentes a las contempladas en el inciso b) del artículo 6 de la Ley N° 9635, únicamente en lo que refiere al gasto correspondiente a su giro normal de negocios, financiado con ingresos propios provenientes de la actividad comercial o empresarial que realicen.
- El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- Los gastos e inversiones asignados a los cuerpos policiales del estado y de investigación judicial.
- El Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

El texto dictaminado dispone que las empresas públicas no financieras y el Benemérito Cuerpo de Bomberos deberán reportar al Ministerio de Hacienda, durante el mes de mayo de cada año, los estados financieros auditados del año anterior, junto con el detalle del índice de solvencia, índice de liquidez e índice de apalancamiento financiero, de modo que dicho Ministerio pueda realizar, en un plazo máximo de dos meses, una valoración integral de riesgo financiero en el que también deberá considerar la participación de las transferencias del Gobierno Central dentro del total de ingresos corrientes y de capital, la razón de gastos corrientes sobre ingresos corrientes y el límite de endeudamiento establecido en sus leyes constitutivas. En ausencia de norma, el coeficiente deuda sobre activos no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento (45%).

Si se llegara a determinar el riesgo de materializar un pasivo contingente para la hacienda pública por parte de alguna de las entidades evaluadas, el Ministerio de Hacienda tendrá la obligación de aplicar el límite permitido por la regla al crecimiento del gasto al ente u órgano en particular. Caso contrario, la entidad continuará operando fuera del ámbito de aplicación de la regla. Los criterios de valoración de riesgo financiero se establecerán en el reglamento de esta ley.

Los últimos dos supuestos de exclusión que contiene el texto dictaminado, a saber, los gastos e inversiones asignados a los cuerpos policiales del estado y de investigación judicial así como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), fueron incorporados mediante mociones de fondo aprobadas por la mayoría de los diputados y diputadas en la sesión ordinaria N° 95 de la Comisión de Asuntos Hacendarios, celebrada el miércoles 12 de abril de 2023.

Segundo: Corregir o eliminar antinomias en la norma.

- Para ello se modifica el inciso e) del artículo 8 de la Ley N° 9635 para que el promedio de crecimiento del PIB se refiera al promedio de la tasa de crecimiento interanual del PIB nominal de los cuatro años previos al año en que se formula el presupuesto, **y no seis años como se establece en la ley.**

- De igual manera, se modifica el artículo 12 de la Ley N° 9635 a fin de que, cuando el crecimiento del PIB real supere el seis por ciento (6%), durante dos años consecutivos, el Ministerio de Hacienda pueda decidir el parámetro de límite al crecimiento del gasto corriente, el cual no podrá superar el 85% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos 4 años. Actualmente la ley no señala este último plazo.

Tercero: Modificaciones al mecanismo de suspensión de la regla fiscal o cláusulas de escape.

Se modifica el procedimiento de suspensión de la regla fiscal, a través de las cláusulas de escape, en los siguientes términos:

El Poder Ejecutivo deberá remitir a la Asamblea Legislativa:

- i. Un informe técnico que demuestre y justifique la causalidad y pertinencia de la aplicación de la cláusula de escape, considerando las funciones y objetivos de cada institución participante y las necesidades de atención de la emergencia nacional declarada.
- ii. La inclusión de las acciones a ejecutar por parte de cada entidad dentro del Plan General de la Emergencia (PGE).
- iii. Un informe por parte del Ministerio de Hacienda donde se determine la eventual incidencia sobre las finanzas públicas, producto de las erogaciones corrientes extraordinarias para la atención de la emergencia declarada.

Cuarto: Adición de dos normas transitorias.

- Para que lo dispuesto sobre el reporte de información de las entidades excluidas así como la valoración integral de riesgo financiero por parte del Ministerio de Hacienda, sea exigible a partir del mes de mayo del año siguiente a la aprobación de esta ley.
- Para que el Poder Ejecutivo emita, en un plazo no mayor de dos meses, las disposiciones reglamentarias para la adecuada implementación de los criterios de valoración de riesgo financiero por parte del Ministerio de Hacienda.

Por su parte, a diferencia del texto base presentado por el Poder Ejecutivo, este nuevo texto **NO** incluye:

- Gasto de capital y pago de intereses y comisiones de la deuda incorporados en el presupuesto nacional. Esto en virtud de la observación que realiza el FMI en el sentido que partidas clave como los gastos de capital y los gastos por intereses no deberían quedar excluidas de la regla, ya que excluir este

tipo de gastos cuando el nivel de deuda es elevado podría debilitar el vínculo entre la regla fiscal y la dinámica de la deuda, pueden crear incentivos para la contabilidad creativa y, en última instancia, socavar la credibilidad de las reglas fiscales.

- ☒ La exclusión de los montos ordenados en ejecución de sentencias judiciales en firme. En lugar de excluir este tipo de gasto, el FMI recomienda crear una partida de reservas para contingencias en el presupuesto dentro de los límites totales de gasto.
- ☒ La modificación a los incisos a) y d) del artículo 11 de la Ley N° 9635, respecto a los rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente. No resulta conveniente en este momento eliminar la opción de que la relación gasto corriente/PIB sea del 17%, ni tampoco liberar al gasto de capital de toda restricción fiscal, tal como se pretende en el inciso d).

2. TRÁMITE EN COMISIÓN.

El expediente fue consultado obligatoriamente al Instituto Nacional de Seguros (INS), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), bancos del Estado, Banco Central de Costa Rica (BCCR), Acueductos y Alcantarillados (AyA), Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA) y el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP).

Por su parte, se realizaron consultas facultativas a todos los entes públicos no estatales, instituciones autónomas, empresas públicas estatales y no estatales.

Asimismo, en el seno de la Comisión se recibieron en audiencia tanto al ministro de Hacienda, Nogui Acosta Jaén, como a la Contralora General de la República, Marta Acosta Zúñiga. En un apartado posterior de este informe se abordará con mayor detalle el criterio de cada jerarca.

También se contó con el aporte del Fondo Monetario Internacional (FMI). Primeramente a través de un reporte técnico titulado “**COSTA RICA Upgrading the Rule-Based Fiscal Framework**”, dado a conocer en enero de 2023. Luego, a mediados de febrero, un grupo de asesores de dicho organismo financiero internacional brindaron sus criterios y observaciones sobre este proyecto de ley a los diputados y diputadas integrantes de la Comisión, en el marco de una reunión virtual de trabajo celebrada en las instalaciones del Banco Central de Costa Rica.

3. RESPUESTAS RECIBIDAS.

Constan en el expediente legislativo las siguientes respuestas institucionales:

- Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines, Colegio de Biólogos, Colegio de Ciencias Económicas, Colegio de Cirujanos Dentistas, Colegio de Contadores Públicos, Colegio de Enfermeras, Colegio de Farmacéuticos, Colegio de Médicos Veterinarios, Colegio de Médicos Cirujanos, Colegio de Microbiólogos y Químicos Clínicos, Colegio de Optometristas, Colegio de Profesional en Informática y Computación, Colegio de Profesionales en Nutrición, Colegio de Profesionales en Orientación, Colegio de Profesionales en Psicología, Colegio de Profesionales en Sociología, Colegio de Terapeutas, Colegio de Trabajadores Sociales, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP), Consejo Nacional de la Producción (CNP), Corporación Bananera Nacional (CORBANA), Corporación Ganadera (CORFOGA), Correos de Costa Rica, Ente Costarricense de Acreditación (ECA), Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), INS Valores, Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), Instituto Nacional de Seguros (INS), Registro Nacional, Junta Administrativa de Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC), Junta de Pensiones del Magisterio (JUPEMA), Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), Oficina Nacional Forestal (ONF), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Popular Fondos de Inversión, Popular Seguros, Popular Valores Puesto de Bolsa, Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), Junta de Protección de Social (JPS), Academia Nacional de Ciencias, Editorial Costa Rica, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y BN Vital.

Se presenta a continuación un extracto de los criterios (literales) más relevantes:

- Editorial Costa Rica**

En términos generales, la propuesta de reforma lo que pretende es dar mayor flexibilidad a la limitación del gasto incluido mediante la denominada “Regla Fiscal”; el ajuste propuesto se considera por parte del suscrito que está dentro de rangos de razonabilidad y proporcionalidad, y se comparte que es necesario ajustarla para permitir una mayor inversión del Estado y de esta forma propiciar un mayor crecimiento en la economía nacional.

Colegio de Ciencias Económicas

La norma vigente imponía de forma irrazonable la regla fiscal a los colegios profesionales, regla fiscal cuyo fin en lo esencial es la reducción del endeudamiento público, contener el gasto público, garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del Estado. Continuar imponiendo a los colegios profesionales la regla fiscal, implica continuar violentando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que se trata de entes públicos no estatales, cuyos presupuestos no inciden en lo absoluto en el manejo y estado de las finanzas públicas. Los fondos que manejan los colegios profesionales son fondos privados sobre los cuales no resulta razonable que se continúe imponiendo límites que a la larga podrían atentar contra el cumplimiento de los fines públicos que la ley les ha impuesto a estas corporaciones.

Colegio de Enfermeras

Se considera importante señalar que la naturaleza “pública” de los Colegios Profesionales es tal debido a las competencias que les fueron confiadas legalmente; no obstante, ha sido la misma Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia quien ha desarrollado la naturaleza híbrida de los Entes Públicos No Estatales indicando que éstos “... participan de la naturaleza de la Administración Pública, pero sólo en cuanto ejercen funciones administrativas...” (Sentencia N° 5483-95 del 05 de octubre de 1995). Así las cosas, en virtud del régimen jurídico mixto al que se encuentran sometidos estos entes, les resulta aplicable el régimen de derecho privado y el principio de la autonomía de la voluntad en determinadas materias; por ejemplo, en la administración de sus recursos económicos, siempre y cuando dichos fondos no sean provenientes de la Hacienda Pública, misma que es definida por el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Colegio de Médicos Cirujanos

La reforma a la Ley planteada por el Poder Ejecutivo, es congruente con la realidad de los entes públicos no estatales y especialmente las corporaciones gremiales, como son los colegios profesionales, los cuales no utilizan, ni reciben para el cumplimiento de sus fines fondos de la Hacienda Pública, del erario público, y por ende no tiene la más mínima injerencia en el presupuesto nacional de la república ni las finanzas del Estado, su equilibrio o sostenibilidad, que los obligue a cumplir con la ley 9635.

Colegio de Microbiólogos y Químicos

Bien hace la modificación propuesta en rectificar la incorrecta interpretación y excluir a los entes públicos no estatales que, si bien es cierto, se les ha asignado el cumplimiento de una función pública por delegación, se mantienen con presupuestos privados recaudados de los sectores productivos que representan y que no tienen relación con la Hacienda Pública ni con el presupuesto nacional.

Universidad de Costa Rica

Se recomienda excluir del cálculo de regla fiscal las rentas propias generadas por las universidades públicas, o requerir una exclusión parcial en el caso de las rentas del vínculo externo remunerado. De igual manera, se podría optar por fundamentar la exclusión de gastos específicos de interés general como lo son las becas estudiantiles.

CONACCOOP

No existe justicia intrínseca en el sometimiento de los entes públicos no estatales que no reciben financiamiento de las arcas del Estado, a la regla fiscal. No hay justificación constitucional ni legal para aplicar la regla fiscal a los entes públicos no estatales. El sometimiento de los entes públicos no estatales que no reciben recursos del presupuesto nacional a la regla fiscal no es idóneo, ni necesario, ni proporcional, de acuerdo con el objeto de la Ley 9635 y la disposición de los recursos de esos entes públicos es inofensiva al presupuesto del Gobierno Central, al endeudamiento público, a los gastos corrientes del Gobierno Central y al PIB. La aplicación de la regla fiscal a los entes públicos no estatales no es necesaria ni idónea porque el objeto de la Ley no enmarca la ejecución presupuestaria de la entidad. La aplicación de la regla fiscal a los entes públicos que no reciben recursos del presupuesto nacional es irracional, arbitraria y caprichosa.

CORBANA

En el caso de CORBANA, se encuentra su subsidiaria Compañía Internacional de Banano, la cual es una empresa en que produce, comercializa y exporta banano, por lo tanto, la aplicación de la regla fiscal impediría a la empresa producir y vender banano cada vez que sus gastos operativos deban aumentar para atender un alza en la productividad. Por lo expuesto anteriormente, solicitamos se sirva considerar que se incluya en la excepción contemplada en el artículo 2 de la iniciativa de ley N° 23330, a las empresas subsidiarias de los entes públicos no estatales.

INCIENSA

El Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (Inciensa), responsable de la vigilancia basada en laboratorio, verificación de la normativa, e investigación en salud pública y enseñanza, recibe transferencias del gobierno que resultan insuficientes para garantizar el desarrollo de su quehacer. En el transcurso de los últimos años, las donaciones provenientes de la Junta de Protección Social, fundaciones, organismos internacionales y embajadas, entre otros, han complementado los ingresos de la institución, garantizando su sostenibilidad y permitiéndole dar respuesta a las amenazas de salud pública. Por lo anterior, resulta necesario exceptuar al Instituto de la regla fiscal para que estos recursos puedan ser incorporados en su presupuesto.

Registro Nacional

En aras de que el Registro Nacional pueda cumplir cabalmente con sus fines y brindar el servicio público que le ha sido encomendado de manera ágil, segura, oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad con el principio de legalidad, se incorpora como excepción los ingresos creados por normas de rango legal especial y vigentes, con destinos específicos y propios del Registro Nacional y en consecuencia se excluye el presupuesto de la Junta Administrativa del Registro Nacional del límite de gasto del Ministerio de Justicia y Paz.

JASEC

Solicitamos a los señores diputados que a la institución le pueda aplicar la exclusión del pago de intereses y comisiones de manera general, ya que estos gastos son afectados por diferentes variables como lo son las tasas de interés y el tipo de cambio. Nótese que la institución no puede dejar de presupuestar estos gastos por lo que el crecimiento del gasto se ve absorbido por esta variable.

PROCOMER

PROCOMER manifiesta su apoyo categórico al proyecto de ley en cuestión, por lo que solicita respetuosamente a las señoras y señores diputados su aprobación, pues de esa forma estarán apoyando de manera directa el dinamismo del sector comercio exterior, el cual está formado por todas las empresas exportadoras del país, grandes, pequeñas y micro, quienes en consecuencia podrán obtener más y mejores servicios de parte de esta Promotora, al no estar sujeta al cumplimiento de la Regla Fiscal.

RECOPE

Esta empresa coincide con las motivaciones del proyecto de ley, dado que al incluir a las empresas públicas, cuyos ingresos no provienen del Presupuesto Nacional, dentro de los límites que la Ley establece al crecimiento del gasto total, tanto corriente como de capital, ha significado una restricción a la capacidad de desarrollo de los servicios públicos que demanda la sociedad, aspecto que compromete la continuidad de los mismos.

4. AUDIENCIAS EN COMISIÓN.

En la sesión ordinaria N° 78, celebrada el 24 de enero de 2023, la Comisión recibió en audiencia al ministro de Hacienda, Nogui Acosta Jaén, quien se refirió al proyecto de ley objeto de este dictamen. La posición de este Ministerio es la siguiente:

¿Por qué presentamos este proyecto de ley? Porque la Regla Fiscal no es un instrumento perfecto. En primer lugar, tiene incentivos perversos como en el caso del cálculo cuando se hacía con el ejecutado. Y en este sentido,

¿qué es lo que teníamos? Situaciones tan particulares como que una entidad dejó un edificio que tenía desocupado porque eso iba a tener implicaciones desde el punto de vista del gasto del siguiente periodo. Eso lo corregimos a través de la reforma al reglamento y lo que hemos establecido es que el presupuesto o la Regla, se aplicará sobre el presupuesto.

Regla Fiscal no es un instrumento perfecto

Incentivos perversos a gastar

Verificación previa castigaba a instituciones que realizaban esfuerzos por gastar menos.

Antinomias jurídicas

Ley vigente fue aprobada con algunas contradicciones que se debieron corregir en el reglamento.

Cobertura a grupos no clave

Ley vigente incluye instituciones que no aportan en medida alguna al comportamiento del sector fiscal.

Limitación al gasto de capital

Impacto directo sobre proyectos de alto interés económico y social.

Inclusión de donaciones

Instituciones que recibían donaciones privadas o internacionales no podían hacer uso de los recursos.

Gastos no controlables

Ley actual incorpora gastos que no son controlables por Hacienda (intereses, demandas y otras contingencias).

¿Qué más hacemos en este proyecto de ley? Corregimos una antinomia jurídica, porque en un aparte de la Regla se establecía que eran seis años el promedio del PIB de los seis años y en otra hablaba de cuatro. Bueno, lo informamos a cuatro años.

Adicionalmente a eso, cuando se define la aplicación de la Regla se incorporaron grupos que no son claves en el tema fiscal. A ver, los colegios profesionales no tienen ningún impacto desde el punto de vista del déficit fiscal del Gobierno Central. Los entes públicos no estatales, en general, que tienen recursos propios deberían estar excluidos y lo estamos haciendo con este proyecto de ley.

Y, por último, hay un tema importante, y es que al nivel de deuda que estamos hoy la Regla se aplica también a Gastos de Capital.

Hemos planteado a los señores diputados la necesidad de hacer inversión, ¿Qué es lo que ocurre? Desde el punto de vista práctico, en estos momentos la Regla Fiscal se aplica tanto al Gasto Corriente como al Gasto de Capital. Y es eso significa que hay una limitación de la capacidad de construir obra particularmente del Gobierno.

Adicionalmente a esto se incluye las donaciones, ¿Cuál es la dificultad en relación con el tema de las donaciones? Las donaciones no son continuadas. Y en este sentido, una donación que venía para una actividad

particular, o un objetivo que no iba a prevalecer en el tiempo también estaban a efecto a Regla.

Las universidades han sido particularmente críticas en relación con este tema, porque muchas de las donaciones para investigaciones no las podían aplicar porque ya excedían la Regla. Y en este sentido hay que entender algo importante, estas donaciones no son permanentes, no generan un gasto corriente que vaya a permanecer.

Y, por último, también proponemos a los señores diputados la necesidad de excluir de la Regla Gastos no Controlables.

A ver, si hay un claro ejemplo de esta incapacidad de controlar los intereses ha sido este año en particular. La subida de los intereses ha implicado un mayor gasto del Gobierno, que a pesar de que pueda ser una buena proyección implica que, el crecimiento del Gasto Corriente para acometer otros proyectos de gasto de Gobierno, no se puedan hacer. Porque precisamente esa imposibilidad de poder tener certeza de cuál va a ser el gasto, obliga a que se incorpore dentro de Regla y entonces limita la posibilidad de hacer otro.

¿Qué otros casos tenemos? Demandas. A ver, una resolución judicial -y aquí me recuerdo muy bien el caso de don Gilbert Jiménez, que incorporó dentro del presupuesto un tema para hacer un gasto de una demanda-

¡Y aquí hay temas importantes de verlo! Cuando los juzgados llegan y establecen que hay que pagarle a un ente, ¡día!, hay que hacerlo. Bueno, no hay forma de prever cuál es el resultado de un juicio y ese es un tema complicado. Y ahí yo creo que es importante señalarlo.

O, en el caso particular de la gestión interesada del aeropuerto, hay que entender que poco tenemos posibilidades de saber que iba a ocurrir una pandemia, y que hoy tenemos que asegurarle la sostenibilidad del contrato a Aeris en este caso particular.

[...]

En el artículo 12 se hace una... digamos, como una particularidad en relación con, qué ocurre si hay un crecimiento extraordinario del PIB real. Si durante dos años el crecimiento es mayor al 6%, lo que se establece es que el crecimiento sería el 85%, pero el 85% de los cuatro años. Entonces, estamos haciendo esa aclaración, deben incorporarse los cuatro años para darle consistencia a la ley.

En el artículo 16, en las Cláusulas de Escape. Actualmente lo que se establece es que, la Comisión Nacional de Emergencias tiene que hacer un informe y definir los montos que estarían excluidos de Regla. Bueno,

estamos incorporando que ese informe se rinda a la Asamblea Legislativa para generar transparencia, en relación con el cálculo y la razón por la cual se excluyeron esos gastos de Regla.

Y, el último punto, es el artículo 16, en las Cláusulas de Escape, aclarar los alcances del inciso. Actualmente no hay un proceso de aterrizaje suave en el caso de una, digamos, de una recesión. Si uno tiene una recesión, debería darle una gradualidad para regresar, porque el impacto que tiene esa caída va a afectar sensiblemente el componente de Regla.

[...]

Nada más hacer una última aclaración. En relación con todas estas propuestas, el Fondo Monetario hizo un análisis del proyecto de ley, hizo algunas observaciones que corresponde aplicarlas a nivel reglamentario y de políticas del Ministerio de Hacienda, pero se refirieron a tres casos particulares de esta propuesta.

Número uno, tienen dudas en relación con excluir los intereses; pero las dudas están más generadas en relación con que el ahorro es relativamente pequeño, si logramos tener la estabilidad en la relación Deuda-PIB, que se ha venido teniendo y entonces, ya no tendría sentido porque los intereses crecerían poco. Entonces, digamos que el espacio que se genera es limitado, pero que además va a venir desapareciendo en el tanto se mantenga la estabilidad económica.

El segundo tema es una observación en relación con el tema del Gasto de Capital; y la observación está directamente relacionada con la posibilidad de que se genere una contabilidad creativa y se puedan capitalizar Gasto Corriente. Y ahí ellos tienen esa duda en relación con este punto.

Y, el tercer elemento es con relación a...Bueno, en general esos dos principalmente. Hay otro –y me disculpo porque no lo recuerdo en este momento– que serían más o menos las observaciones que hizo el Fondo Monetario en relación con...–¡Ah, perdón, ya lo recordé! – en relación con el tema de las de las demandas judiciales. Ellos decían que lo correcto era crear una provisión. El problema de nuestra forma de presupuestar es que, si hacemos una provisión y no ocurren las demandas judiciales, nosotros vamos a estar generando un espacio que podría no ser utilizado en el gasto.

Y aquí es tal vez la posibilidad de que crear esa provisión lo que estaría haciendo es limitando la posibilidad de hacer gastos efectivos; perdón.

Por su parte, en la sesión ordinaria N.º85, celebrada el 21 de febrero de 2023, la Comisión recibió en audiencia a la Contralora General de la República, Marta Acosta

Zúñiga, quien se refirió al proyecto de ley objeto de este dictamen. La posición del órgano contralor es la siguiente:

Es criterio de la Contraloría que el proyecto N° 23.330, agrava los problemas de aplicación de la Regla actualmente, por las siguientes razones. Primero, disminuye la cobertura institucional sin incorporar sanas prácticas de Hacienda Pública adicionales, ya que excluye diversas empresas e instituciones, parte del sector público no financiero, perdón, sector público no financiero, sí, salvo en lo relativo a los gastos financiados con transferencias del Gobierno, y elimina circunstancias que actualmente constituyen causal de aplicación de la Regla a entidades de estos grupos, como el tema del rescate financiero o el tema del endeudamiento por encima de un porcentaje de los activos.

Esto genera riesgo fiscal, de que esas instituciones eventualmente se conviertan en pasivos contingentes del Gobierno.

En segundo lugar, se debilita el efecto esperado sobre el control de la deuda, pues excluye los intereses, excluye los gastos de capital y los recursos del crédito externo, que son rubros que inciden significativamente en el déficit y en la evolución de la deuda.

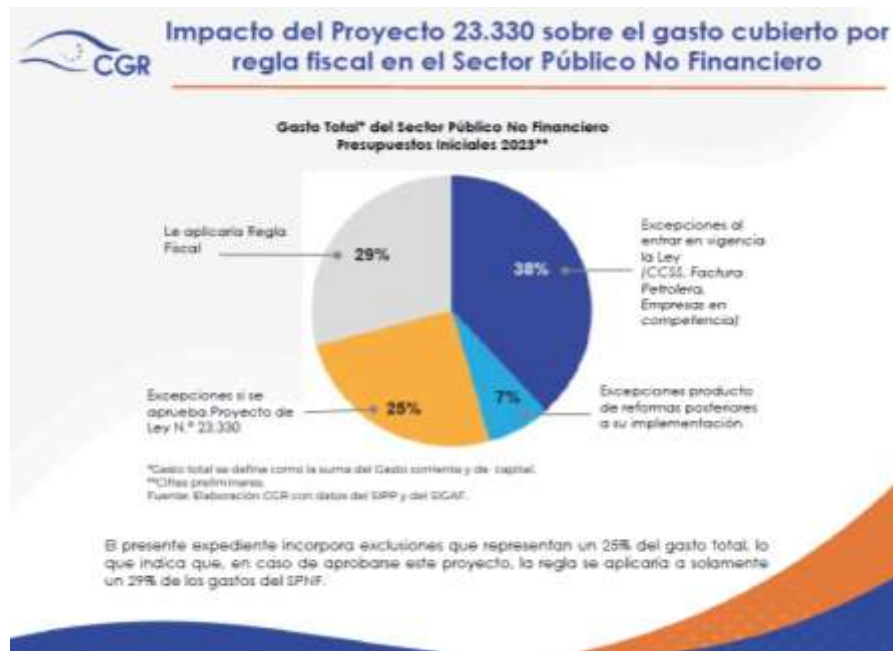
Tiene una visión cortoplacista, ya que una reducción futura en la carga de los intereses abriría espacio fiscal para el resto del Gasto Corriente para una mejor provisión de bienes y servicios prioritarios.

Y, en tercer lugar, incrementa la complejidad en la verificación, al mismo tiempo que reduce la transparencia al excluir rubros de gasto. Esto podría prestarse para la manipulación de las clasificaciones con el fin de cumplir la Regla.

Finalmente, consideramos que se debilitaría entonces la base jurídica, la credibilidad del instrumento y el logro de su propósito.

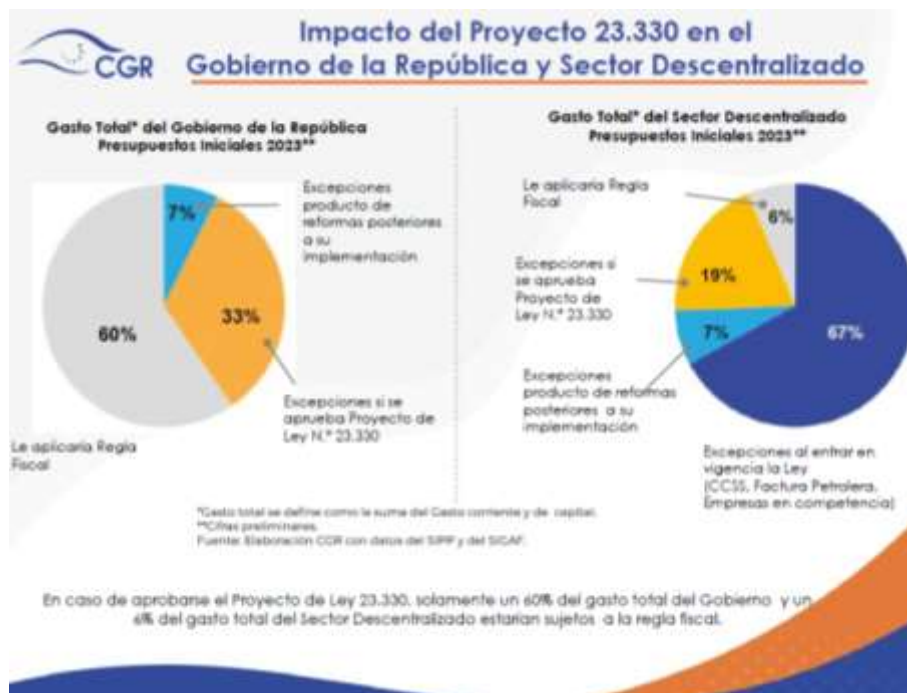
[...]

En este gráfico pueden observar la evolución de la cobertura de la Regla Fiscal y el posible impacto de este proyecto.



Utilizando las cifras de presupuestos iniciales del 2023 ustedes pueden observar, que cuando entró en vigencia la ley ya quedaba por fuera el ámbito de cobertura, el 38% del gasto del sector público no financiero, dadas las exclusiones de ciertos gastos.

Luego, con las reformas posteriores a su publicación se excluyó un 7% adicional. Las exclusiones de este proyecto representan un 25% del total, por lo que la Regla se terminaría aplicando solamente al 29% de los presupuestos del sector público no financiero.



Al desagregar el efecto que mostramos anteriormente, se observa que, de aprobarse este expediente legislativo, se excluiría una tercera parte del gasto del Gobierno de la República, que junto con el 7% que se ha excluido hasta la fecha; dejaría solamente un 60% del total del Gasto del Gobierno sujeto a la cobertura de la Regla Fiscal.

Por su parte, el sector descentralizado, para el sector descentralizado este proyecto excluiría de la Regla un 19% adicional del gasto, dejando bajo su cobertura tan solo el 6%, tal como ustedes observan en el gráfico. Esto con el consecuente efecto sobre los riesgos fiscales anteriormente mencionados.

En este sentido, ¿a qué nos estamos enfrentado? Desde la Contraloría, visualizamos tres caminos: uno, podemos mantenernos en el estado actual, con la aplicación de la Regla Fiscal, según las modificaciones y los ajustes a la fecha. Situación que la Contraloría no considera viable ni sostenible por la incoherencia de los ajustes realizados vigentes.

Segundo, podemos tomar el camino de la aprobación del proyecto N° 23.330, mediante el cual consideramos que, en lugar de corregir las deficiencias actuales en la Regla, más bien las profundiza al no ser una reforma que está planteada con visión integral, que al reducir su ámbito de aplicación genera más riesgos y que con visión cortoplacista su método genera más complejidad y menor transparencia.

O, finalmente, en tercer lugar, podríamos decantarnos por una ruta hacia una nueva propuesta, en la cual se rescaten las buenas prácticas y pilares esenciales, para proponer un diseño de la Regla más integral y que incremente la credibilidad en nuestro compromiso con la sostenibilidad.

5. OBSERVACIONES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI).

Tal como se mencionó líneas arriba, el Fondo Monetario Internacional (FMI) dio a conocer en enero de 2023 un informe de asistencia técnica titulado “**COSTA RICA Upgrading the Rule-Based Fiscal Framework**”, en el cual se brinda criterio respecto al diseño e implementación de la regla fiscal que rige en nuestro país desde 2020, así como observaciones puntuales al contenido del proyecto de ley 23.330.

El informe de asistencia técnica puede sintetizarse a partir de las siguientes consideraciones¹:

- La regla fiscal que entró en vigor en 2020 ha reforzado la disciplina fiscal y ha servido de manera adecuada a Costa Rica.
- No obstante, varias limitaciones de la regla fiscal salieron a la luz durante los primeros años de aplicación.
- Los límites de gasto se vuelven más exigentes en un contexto de aumento de la deuda y de elevada inflación a corto plazo.
- Para hacer frente a estos retos inmediatos, el Gobierno y los legisladores han promulgado o propuesto modificaciones de las reglas fiscales. Varias enmiendas a la Ley 9635 proponen (i) excluir a ciertas entidades (como algunas instituciones descentralizadas o empresas públicas) de la regla; y (ii) excluir partidas de gasto como el gasto de capital o el pago de intereses. Algunas enmiendas introducirían cambios permanentes en la regla fiscal sin solucionar necesariamente los retos a corto plazo. Las enmiendas propuestas reducirían aún más la cobertura de las reglas, desde alrededor del 60 por ciento al 45 por ciento del gasto total del sector público no financiero (o desde el 93 por ciento al 65 por ciento en el presupuesto nacional del gobierno central). Si bien la exclusión de algunas entidades públicas no estatales y empresas públicas es razonable, los cambios ad hoc sin criterios precisos y verificables podrían socavar la credibilidad del marco de reglas fiscales.
- Así pues, es urgente desarrollar criterios objetivos para evitar exclusiones ad hoc de entidades de las normas fiscales. Una clasificación basada en

¹ Según resumen ejecutivo elaborado por el FMI. Traducción no oficial. Este documento se aporta como anexo a este dictamen.

principios aliviaría la presión política a favor de exclusiones ad hoc. Estos criterios deberían seguir los principios estadísticos del Manual de estadísticas de finanzas públicas: las entidades bajo control gubernamental y clasificadas como productores de no mercado deberían incluirse en la regla fiscal. Las entidades que queden fuera de estos criterios deberían ser supervisadas según un conjunto de indicadores basados en el riesgo acordados por la STAP, como la ratio de deuda, la ratio ingresos/costes o el nivel de transferencias del gobierno central a la entidad.

- Los gastos cubiertos por la regla fiscal deben seguir siendo amplios. Partidas clave, como los gastos de capital y los gastos por intereses, no deberían quedar excluidas de la regla. Las enmiendas propuestas para excluir los gastos de capital cuando el nivel de deuda es elevado debilitarán el vínculo entre la regla fiscal y la dinámica de la deuda, pueden crear incentivos para la contabilidad creativa y, en última instancia, socavar la credibilidad de las reglas fiscales. Para hacer frente de mejor manera a contingencias como las sentencias judiciales, el Gobierno debería crear una partida de reserva para contingencias en el presupuesto dentro de los límites totales de gasto.
- Los gastos con financiación externa deberían incluirse en la regla de gasto.

Así las cosas, este organismo financiero internacional recomienda modificar el proyecto de ley 23.330 en los siguientes términos:

- Que la exclusión de entidades de las reglas fiscales debe basarse en los criterios del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) especificados por el Ministerio de Hacienda.
- Evitar las referencias a la exclusión de los gastos de capital, las sentencias judiciales y los gastos de intereses de la regla de gasto. Crear una reserva general para imprevistos en el presupuesto (por ejemplo, una línea presupuestaria separada) que podría cubrir los gastos derivados de sentencias judiciales, entre otros, con sujeción a los límites máximos de gasto agregado.

6. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS.

El Departamento de Servicios Técnicos, en su informe AL-DEST-IJU-002-2023, de fecha 23 de enero de 2023, realiza las siguientes observaciones al texto base que presenta el Poder Ejecutivo:

Sobre la modificación del inciso b) del artículo 6 de la Ley N° 9635.

- Se ha querido ampliar el espectro de las excepciones con respecto a la actividad, comercial directa en sí misma, pero se ha ampliado sólo a las

“instituciones autónomas” sin ninguna justificación, por lo que bien podrían seguir quedando por fuera instituciones que sin ser empresas públicas tampoco sean instituciones autónomas necesariamente. La naturaleza jurídica de la institución o ente no tiene ninguna relevancia, sino únicamente el tipo de actividad que realiza, si es “comercial directa”, razón por la cual, la excepción debería cubrir “cualquier ente público” y no solo “instituciones autónomas”. Sugieren revisar la conveniencia de limitar la excepción o si se trata tan sólo de una cuestión de revisión que convendría entonces modificarse.

Sobre la adición de supuestos excluidos de la regla fiscal.

- Se advierte un error formal o de técnica legislativa ya que se han enumerado puntualmente las nuevas excepciones, lo que ocasiona, que al no tener en cuenta la reciente reforma aprobada para excluir el Servicio 9-1-1 de la regla fiscal mediante Ley N° 10.307 que agregó un nuevo inciso y corrió la numeración del resto, hizo que la excepción al Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) corresponda a la letra j), con lo cual el nuevo contenido propuesto “caería encima” de ese texto y tácitamente lo derogaría. Dado que los contenidos que se proponen son nuevos, lo que corresponde sería agregar unos nuevos incisos, para mantener el nuevo texto vigente y recién aprobado, que entonces irían de la letra k) a la letra ñ). Este es un asunto meramente formal, pero si no se tiene en cuenta se corre el riesgo de derogar la excepción al ICD.

7. TRÁMITE DE MOCIONES DE FONDO.

Fueron presentadas dos mociones de texto sustitutivo, una recomendada por la subcomisión que rindió informe afirmativo unánime y que fue aprobada, y la otra fue presentada por parte del diputado José Joaquín Hernández Rojas, la cual fue rechazada.

Adicionalmente, se tramitaron 36 mociones de fondo (en cuatro grupos) cuyo detalle se muestra a continuación:

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
G1-1	Dip. Alejandro Pacheco Castro	Moción para excluir de la regla fiscal a toda empresa pública o institución autónoma que preste el servicio público de transporte ferroviario o que, participe de forma directa en cualquier actividad comercial, empresarial o abierta al régimen de competencia, salvo en aquellas situaciones en que sean destinatarias de transferencias corrientes	RECHAZADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
		provenientes del Presupuesto Nacional, en cuyo caso, se aplicará la regla fiscal a los gastos corrientes que se financien con dichas transferencias	
G1-2	Dip. Geison Valverde Méndez	Moción para excluir de la regla fiscal a los Entes Públicos no Estatales y sus subsidiarias, salvo en aquellas situaciones en que dichos entes sean destinatarios de transferencias corrientes provenientes del Presupuesto Nacional, en cuyo caso, se aplicará la regla fiscal a los gastos corrientes que se financien con dichas transferencias.	RECHAZADA
G1-3	Dip. Luz Mary Alpízar Loaiza	Moción para excluir de la regla fiscal los recursos que reciban los entes y órganos del Sector Público como resultado de la presupuestación de empréstitos internacionales, así como producto de donación, cuya finalidad sea la formación de capital según la definición del clasificador económico del gasto público. Así como los remanentes de recursos externos que se revalidan automáticamente de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 y sus reformas.	RECHAZADA
G1-4	Dip. Gilberth Jiménez Siles	Moción para excluir de la regla fiscal los gastos e inversiones asociados al sistema nacional de seguridad pública.	RETIRADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
G1-5	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) a la Junta de Protección Social (JPS) incluidos los gastos o transferencias que realice a las organizaciones o instituciones de bien social y sin fines de lucro para la atención y ayudas a las poblaciones en vulnerabilidad social, así como para programas, proyectos y ayudas técnicas que tengan como fin el bienestar social y el mejoramiento de la salud pública.	RETIRADA
G1-6	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), creado mediante Ley N°6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje y sus reformas, del 27 de mayo de 1983. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RETIRADA
G1-7	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, creado mediante Ley N° 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, de 24 de abril de 2002. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RECHAZADA
G1-8	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Ley N°9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural y sus Reformas del 29 de mayo del 2012, no se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias proveniente del Presupuesto Nacional, así como el rubro	RETIRADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
		correspondiente a remuneraciones de la institución.	
G1-9	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso p) a la Junta de Protección Social (JPS) incluidos los gastos o transferencias que realice a las organizaciones o instituciones de bien social y sin fines de lucro para la atención y ayudas a las poblaciones en vulnerabilidad social, así como para programas, proyectos y ayudas técnicas que tengan como fin el bienestar social y el mejoramiento de la salud pública.	RETIRADA
G1-10	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso p) al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), creado mediante Ley N°6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje y sus reformas, del 27 de mayo de 1983. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RETIRADA
G1-11	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso p) al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, creado mediante Ley N° 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, de 24 de abril de 2002. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RETIRADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
G1-12	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso p) al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Ley N°9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural y sus Reformas del 29 de mayo del 2012, no se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias proveniente del Presupuesto Nacional, así como el rubro correspondiente a remuneraciones de la institución.	RETIRADA
G1-13	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso q) al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), creado mediante Ley N°6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje y sus reformas, del 27 de mayo de 1983. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RETIRADA
G1-14	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso q) al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, creado mediante Ley N° 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, de 24 de abril de 2002. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RETIRADA
G1-15	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso q) al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Ley N°9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural y sus Reformas del 29 de mayo del 2012, no se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias proveniente del	RETIRADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
		Presupuesto Nacional, así como el rubro correspondiente a remuneraciones de la institución.	
G1-16	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso r) al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, creado mediante Ley N° 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, de 24 de abril de 2002. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RETIRADA
G1-17	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso r) al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Ley N°9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural y sus Reformas del 29 de mayo del 2012, no se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias proveniente del Presupuesto Nacional, así como el rubro correspondiente a remuneraciones de la institución.	RETIRADA
G1-18	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso s) al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Ley N°9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural y sus Reformas del 29 de mayo del 2012, no se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias proveniente del Presupuesto Nacional, así como el rubro	RETIRADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
		correspondiente a remuneraciones de la institución.	
G2-1	Dip. Alejandro Pacheco Castro	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) los ingresos creados por normas de rango legal especial y vigentes, con destinos específicos y propios del Registro Nacional y en consecuencia se excluye el presupuesto de la Junta Administrativa del Registro Nacional del límite de gasto del Ministerio de Justicia y Paz.	RETIRADA
G2-2	Dip. Alejandro Pacheco Castro	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) el Registro Nacional, creado mediante Ley N°5695, Ley de Creación del Registro Nacional y sus reformas, del 28 de mayo de 1975. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RETIRADA
G2-3	Dip. Gilberth Jiménez Siles	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) Los gastos e inversiones asignados a los cuerpos policiales del estado y de investigación judicial.	APROBADA
G2-4	Dip. Alejandro Pacheco Castro	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) los ingresos previstos en el inciso a) del artículo 679 del Código de Trabajo y sus reformas, Ley N° 2 del 27 de agosto de 1943, con destino específico a la Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	RETIRADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
G2-5	Dip. Alejandro Pacheco Castro	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso o) las compras realizadas por el Consejo Nacional de Producción (CNP) en el marco del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) y la materia prima requerida por la Fábrica Nacional de Licores (FANAL).	RETIRADA
G2-6	Dip. Gilberth Jiménez Siles	Moción para excluir de la regla fiscal la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en lo relativo al canon de regulación establecido en el artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593.	RECHAZADA
G2-7	Dip. Gilberth Jiménez Siles	Moción presentada de manera incompleta.	RECHAZADA
G2-8	Dip. Sonia Rojas Méndez	Moción para excluir de la regla fiscal la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, creado mediante Ley N° 9356, Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR), de 24 de mayo de 2016, y sus reformas.	RECHAZADA
G2-9	Dip. Alejandro Pacheco Castro	Moción para modificar el inciso d) del artículo 11 de la Ley 9635, en el sentido de que Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal, y, además, el crecimiento interanual del gasto de capital no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.	RETIRADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
G2-10	Dip. Alejandro Pacheco Castro	Moción para modificar el párrafo primero del artículo 21 de la Ley 9635, en los siguientes términos: ARTÍCULO 21-Verificación del cumplimiento de la regla fiscal. A partir del gasto ejecutado de la liquidación presupuestaria de las entidades públicas, tanto la Dirección General de Presupuesto Nacional como la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, elaborarán un informe final del cumplimiento del artículo 11 de esta ley y lo remitirán a la Contraloría General de la República, con copia al presidente de la República. Estos informes se publicarán en la página web del Ministerio de Hacienda.	RETIRADA
G3-1	Dip. Jonathan Acuña Soto	Moción para modificar el inciso sobre las donaciones y se lea de la siguiente manera: Las donaciones y la cooperación nacional e internacional no reembolsable que reciban los entes u órganos del Sector Público no financiero. El uso de estos recursos no podrá derivar en compromisos de carácter fijo o permanente para la entidad receptora de la cooperación, ni tampoco podrá destinarse para la contratación de personal, pago de salarios o dietas, si esta contratación o pago provoca compromisos de pagos a futuro que requieran la presupuestación de recursos no provenientes la donación. Los montos exceptuados de la regla fiscal por esta vía, no se considerarán dentro del presupuesto de la entidad receptora utilizado como base para el cálculo del crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal, para el año siguiente de recibida la cooperación, ni para la verificación de su cumplimiento.	RECHAZADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
G3-2	Dip. Jonathan Acuña Soto	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso p) los recursos originados por venta de servicios por parte de las instituciones de educación superior. Los montos exceptuados de la regla fiscal por esta vía, no se considerarán dentro del presupuesto de la entidad receptora utilizado como base para el cálculo del crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal, para el año siguiente de recibidos estos recursos, ni para la verificación de su cumplimiento.	RECHAZADA
G3-3	Dip. Jonathan Acuña Soto	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso p) los recursos originados por venta de servicios por parte de las instituciones de educación superior, así como los recursos financiados por impuestos específicos que perciban estas instituciones de educación superior. Los montos exceptuados de la regla fiscal por esta vía, no se considerarán dentro del presupuesto de la entidad receptora utilizado como base para el cálculo del crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal, para el año siguiente de recibidos estos recursos, ni para la verificación de su cumplimiento.	RECHAZADA
G3-4	Dip. Jonathan Acuña Soto	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante inciso p) los gastos de capital efectuados por las instituciones de educación pública.	RECHAZADA
G4-1	Dip. Gilberth Jiménez Siles	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante nuevo inciso, a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en lo relativo al presupuesto institucional que se tenga para afrontar los pagos asociados a las condenatorias en sentencias judiciales dictados en contra de la institución.	RECHAZADA

Moción	Proponente	Asunto	Resultado
G4-2	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante nuevo inciso, los gastos o transferencias que realice la Junta de Protección Social (JPS) a las organizaciones o instituciones de bien social y sin fines de lucro para la atención y ayudas a las poblaciones en vulnerabilidad social, así como para programas, proyectos y ayudas técnicas que tengan como fin el bienestar social y el mejoramiento de la salud pública.	RECHAZADA
G4-3	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante nuevo inciso, las transferencias para programas y proyectos para la gestión agraria, regularización de tierra y para la Gestión del Desarrollo Territorial del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Ley N°9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural y sus Reformas del 29 de mayo del 2012", no se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias proveniente del Presupuesto Nacional.	APROBADA
G4-4	Dip. José Joaquín Hernández Rojas	Moción para excluir de la regla fiscal, mediante nuevo inciso, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), creado mediante Ley N°6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje y sus reformas, del 27 de mayo de 1983. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.	RECHAZADA

8. TEXTO DICTAMINADO

A partir de los insumos que aportaron las instituciones consultadas, el informe del Departamento de Servicios Técnicos, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República e incluso el propio Fondo Monetario Internacional, la

Comisión de Asuntos Hacendarios finalmente dictaminó un texto muy diferente a lo propuesto en el texto base del Poder Ejecutivo.

En el siguiente cuadro pueden apreciarse de mejor forma las diferencias entre dicho texto base y el texto dictaminado por la Comisión:

Texto base	Texto dictaminado
<p>ARTÍCULO 1- Se modifica el inciso b), se deroga el c) y se adicionan los incisos j), k), l), m) y n) del artículo 6 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo I “Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. Los textos son los siguientes:</p>	<p>ARTÍCULO 1- Se adicionan los incisos l), m), n), ñ) y o) al artículo 6 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo I “Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios”, de la Ley N° 9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. Los textos son los siguientes:</p>
<p>Artículo 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones y gastos:</p>	<p>“Artículo 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones y gastos:</p>
<p>b) Toda empresa pública o institución autónoma que participe de forma directa en cualquier actividad comercial, empresarial o abierta al régimen de competencia, salvo en aquellas situaciones en que sean destinatarias de transferencias corrientes provenientes del Presupuesto Nacional, en cuyo caso, se aplicará la regla fiscal a los gastos corrientes que se financien con dichas transferencias.</p>	<p>ñ) Las empresas públicas no financieras diferentes a las contempladas en el inciso b) de este artículo, únicamente en lo que refiere al gasto correspondiente a su giro normal de negocios, financiado con ingresos propios provenientes de la actividad comercial o empresarial que realicen. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.</p>
<p>j) Los Entes Públicos no Estatales, salvo en aquellas situaciones en que dichos entes sean destinatarios de transferencias corrientes provenientes del Presupuesto Nacional, en cuyo caso,</p>	<p>n) Los Entes Públicos no Estatales y sus subsidiarias. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.</p>

Texto base	Texto dictaminado
se aplicará la regla fiscal a los gastos corrientes que se financien con dichas transferencias.	
k) Los recursos que reciban los entes y órganos del Sector Público como resultado de la presupuestación de empréstitos internacionales, así como producto de donación del sector externo, cuya finalidad sea la formación de capital según la definición del clasificador económico del gasto público. Así como los remanentes de recursos externos que se revalidan automáticamente de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 y sus reformas.	l) Las donaciones que reciban los entes u órganos del Sector Público no financiero. El uso de estos recursos no podrá derivar en compromisos de carácter fijo para la entidad receptora de la cooperación, ni tampoco podrá destinarse para la contratación de personal permanente y el pago de sus salarios, excepto en los proyectos de inversión que requieran contratar personal temporal por servicios especiales. Los montos exceptuados de la regla fiscal por esta vía, no se considerarán dentro del presupuesto de la entidad receptora utilizado como base para el cálculo del crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal, para el año siguiente de recibida la cooperación, ni para la verificación de su cumplimiento.
l) Pago de intereses y comisiones de la Deuda incorporados en el Presupuesto Nacional.	
m) Pagos al “Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría” y “Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós”.	m) Pagos al “Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría” y “Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós”.
n) Montos ordenados en ejecución de sentencias judiciales en firme.	

Texto base	Texto dictaminado
	o) El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, creado mediante Ley N° 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, de 24 de abril de 2002. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.
	Inciso nuevo) Los gastos e inversiones asignados a los cuerpos policiales del estado y de investigación judicial.
	Inciso nuevo) Las transferencias para programas y proyectos para la gestión agraria, regularización de tierra y para la Gestión del Desarrollo Territorial del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Ley N°9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural y sus Reformas del 29 de mayo del 2012", no se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias proveniente del Presupuesto Nacional.
	Las entidades mencionadas en los incisos ñ) y o) deberán reportar al Ministerio de Hacienda, durante el mes de mayo de cada año, los estados financieros auditados del año anterior, junto con el detalle del índice de solvencia, índice de liquidez e índice de apalancamiento financiero, de modo que dicho Ministerio pueda realizar, en un plazo máximo de dos meses, una valoración integral de riesgo financiero en el que también deberá considerar la participación de las transferencias del Gobierno Central dentro del total de

Texto base	Texto dictaminado
	<p>ingresos corrientes y de capital, la razón de gastos corrientes sobre ingresos corrientes y el límite de endeudamiento establecido en sus leyes constitutivas. En ausencia de norma, el coeficiente deuda sobre activos no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento (45%).</p> <p>Si se determina el riesgo de materializar un pasivo contingente para la hacienda pública por parte de alguna de las entidades evaluadas, el Ministerio de Hacienda tendrá la obligación de aplicar el límite permitido por la regla al crecimiento del gasto al ente u órgano en particular. Caso contrario, la entidad continuará operando fuera del ámbito de aplicación de la regla.</p> <p>Los criterios de valoración de riesgo financiero se establecerán en el reglamento de esta ley.</p>
<p>ARTÍCULO 2- Se modifica el inciso e) del artículo 8 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo I “Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:</p>	<p>ARTÍCULO 2- Se modifica el inciso e) del artículo 8 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo I “Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios”, de la Ley N° 9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:</p>
<p>Artículo 8- Definiciones. Para efectos de aplicación del presente título, se adoptan las siguientes definiciones:</p>	<p>Artículo 8- Definiciones. Para efectos de aplicación del presente título, se adoptan las siguientes definiciones:</p>

Texto base	Texto dictaminado
<p>e) Promedio de crecimiento del PIB: se refiere al promedio de la tasa de crecimiento interanual del PIB nominal de los cuatro años previos al año en que se formula el presupuesto.</p>	<p>e) Promedio de crecimiento del PIB: se refiere al promedio de la tasa de crecimiento interanual del PIB nominal de los cuatro años previos al año en que se formula el presupuesto.</p>
<p>ARTÍCULO 3- Se modifican los incisos a) y d) del artículo 11 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo II “Disposiciones Atinentes a la Regla Fiscal”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. Los textos son los siguientes:</p>	
<p>Artículo 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente</p> <p>El gasto corriente de los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero crecerá según los siguientes parámetros de deuda del Gobierno central:</p>	
<p>a) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla fiscal sea menor al treinta por ciento (30%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.</p>	
<p>d) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del</p>	

Texto base	Texto dictaminado
<p>PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.</p>	
<p>ARTÍCULO 4- Se modifica el artículo 12 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo II “Disposiciones Atinentes a la Regla Fiscal”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:</p>	<p>ARTÍCULO 3- Se modifica el artículo 12 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo II “Disposiciones Atinentes a la Regla Fiscal”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:</p>
<p>Artículo 12- Periodos de crecimiento económico extraordinario. Cuando el crecimiento del PIB real supere el seis por ciento (6%), durante dos años consecutivos, el Ministerio de Hacienda podrá decidir el parámetro de límite al crecimiento del gasto corriente, el cual no podrá superar el 85% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos 4 años.</p>	<p>Artículo 12- Periodos de crecimiento económico extraordinario. Cuando el crecimiento del PIB real supere el seis por ciento (6%), durante dos años consecutivos, el Ministerio de Hacienda podrá decidir el parámetro de límite al crecimiento del gasto corriente, el cual no podrá superar el 85% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos 4 años.</p>
<p>ARTÍCULO 5- Se modifica el artículo 16 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo III “Disposiciones de Responsabilidad Fiscal”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:</p>	<p>ARTÍCULO 4- Se modifica el artículo 16 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo III “Disposiciones de Responsabilidad Fiscal”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:</p>
<p>Artículo 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos:</p>	<p>Artículo 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos:</p>

Texto base	Texto dictaminado
<p>a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.</p> <p>En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo con base en los acuerdos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, comunicará a la Asamblea Legislativa los montos de egresos corrientes exceptuados de la aplicación de la regla fiscal a los órganos y entidades que participen en la atención de la emergencia.</p>	<p>a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.</p> <p>En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo con base en los acuerdos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, comunicará a la Asamblea Legislativa los montos de egresos corrientes exceptuados de la aplicación de la regla fiscal a los órganos y entidades que participen en la atención de la emergencia.</p> <p>Además, el Poder Ejecutivo deberá remitir a la Asamblea Legislativa:</p> <p>i. Un informe técnico que demuestre y justifique la causalidad y pertinencia de la aplicación de la cláusula de escape, considerando las funciones y objetivos de cada institución participante y las necesidades de atención de la emergencia nacional declarada.</p>

Texto base	Texto dictaminado
	<p>ii. La inclusión de las acciones a ejecutar por parte de cada entidad dentro del Plan General de la Emergencia (PGE).</p> <p>iii. Un informe por parte del Ministerio de Hacienda donde se determine la eventual incidencia sobre las finanzas públicas, producto de las erogaciones corrientes extraordinarias para la atención de la emergencia declarada.</p> <p>Las erogaciones excluidas de la regla fiscal por esta cláusula de escape no podrán considerar aquellos gastos realizados con anterioridad a la aprobación de dicha cláusula por parte del Poder Ejecutivo. Tampoco se considerarán los gastos del presupuesto de la República cuyo objeto esté vinculado con la atención de emergencias nacionales de manera ordinaria.</p>
<p>b) En caso de que la economía atravesase por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente hasta por un periodo máximo de dos años consecutivos, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se</p>	<p>c) En caso de que la economía atravesase por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente hasta por un periodo máximo de dos años consecutivos, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se</p>

Texto base	Texto dictaminado
<p data-bbox="334 254 777 359">mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.</p> <p data-bbox="237 428 777 768">En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por la causal señalada en el inciso a) del presente artículo, los montos exceptuados no se considerarán para el cálculo y verificación de la regla fiscal de las entidades y órganos participantes en la atención de la emergencia, para el o los dos periodos en que se autoricen.</p> <p data-bbox="237 858 777 1388">Mientras que en el caso del inciso b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de la regla fiscal una vez expirado el plazo de suspensión. La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres años, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada uno de los años de la gradualidad.</p> <p data-bbox="237 1478 639 1509">Rige a partir de su publicación.</p>	<p data-bbox="898 254 1341 359">mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.</p> <p data-bbox="800 428 1341 768">En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por la causal señalada en el inciso a) del presente artículo, los montos exceptuados no se considerarán para el cálculo y verificación de la regla fiscal de las entidades y órganos participantes en la atención de la emergencia, para el o los dos periodos en que se autoricen.</p> <p data-bbox="800 858 1341 1388">Mientras que en el caso del inciso b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de la regla fiscal una vez expirado el plazo de suspensión. La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres años, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse en cada uno de los años de la gradualidad.</p>
	<p data-bbox="800 1598 1341 1822">ARTÍCULO 5- Se adicionan los transitorios XLI y XLII al Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, de la Ley N° 9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. Los textos son los siguientes:</p>

Texto base	Texto dictaminado
	TRANSITORIO XLI- El reporte de información financiera de las entidades mencionadas en los incisos ñ) y o) del artículo 6 de esta ley, así como la valoración integral de riesgo financiero por parte del Ministerio de Hacienda, será exigible a partir del mes de mayo del año siguiente a la aprobación de esta ley.
	TRANSITORIO XLII- El Poder Ejecutivo emitirá, en un plazo no mayor de dos meses, las disposiciones reglamentarias para la adecuada implementación de los criterios de valoración de riesgo financiero por parte del Ministerio de Hacienda. Rige a partir de su publicación.

9. CONSIDERACIONES DE FONDO

Los diputados y diputadas que suscriben este dictamen concuerdan con lo manifestado por el FMI en el sentido que la regla fiscal que entró en vigencia en 2020 ha reforzado la disciplina fiscal y ha servido de manera adecuada a Costa Rica. La regla establece límites al crecimiento del gasto corriente nominal y al gasto total vinculados al crecimiento nominal del PIB en el pasado y a los niveles de deuda. La regla -explícitamente definida en la Ley N° 9635- es transparente, relativamente simple y permite flexibilidad durante las crisis a través de una cláusula de escape. La regla ha sido instrumental en el marco de la política pública. No sólo orienta la política fiscal en el presupuesto, sino que también aglutina a la opinión pública sobre la necesidad de disciplina fiscal. Junto con otras reformas fiscales, el compromiso del Gobierno con la regla fiscal ha sido fundamental para el ajuste fiscal en 2021-2022.

En términos similares se expresó Mathias Cormann, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En su reciente visita al país donde presentó el “Estudio Económico sobre Costa Rica”, manifestó que la posición fiscal ha mejorado, con una reducción del déficit general al 5% del PIB en 2021, gracias a los límites sobre el crecimiento del gasto

introducidos por la regla fiscal. Sin embargo, con una deuda pública cercana al 70% del PIB y una factura de intereses superior al 5% del PIB, es fundamental que se cumpla el plan fiscal a medio plazo, que prevé una reducción gradual del déficit mediante una mayor eficacia del gasto y de la recaudación tributaria. También es importante seguir aplicando la regla fiscal e instaurar el Consejo Fiscal Independiente².

Todo lo anterior resulta coincidente con el criterio del órgano contralor cuando señala que la regla fiscal debe entenderse como un mecanismo que contribuye a alcanzar gradualmente la sostenibilidad y mejorar así el bienestar social y económico del país. No es un fin en sí misma y debe ir acompañada de otras medidas estructurales necesarias para atender las prioridades del país.

Así las cosas, el texto dictaminado pretende que la disciplina fiscal se mantenga, al mismo tiempo que excluye del ámbito de aplicación de la regla a las donaciones, las empresas públicas no financieras, entes públicos no estatales, al Cuerpo de Bomberos, al Instituto de Desarrollo Agrario así como los gastos e inversiones asignados a los cuerpos policiales del estado y de investigación judicial. Todo de forma razonable y atendiendo criterios objetivos y verificables que no pongan en tela de duda la efectividad que ha tenido la regla hasta el día de hoy.

Sobre las donaciones

Las donaciones son recursos provenientes de entidades u organizaciones públicas, privadas o internacionales, con el propósito de desarrollar proyectos institucionales orientados a satisfacer algún fin o interés público. Es razonable que este tipo de fondos pueden estar excluidos del ámbito de aplicación de la regla fiscal, pero cumpliendo ciertos parámetros que garanticen un uso razonable y eficiente de los mismos, siempre en resguardo de las finanzas públicas.

Sobre las empresas públicas no financieras

El clasificador institucional es la agrupación de los entes y órganos que conforman las instituciones del Sector Público, definida con base en criterios de naturaleza económica, competencia en la administración de los recursos públicos y político-administrativo.

Según la última versión de este clasificador (2021), elaborado por el Ministerio de Hacienda, las Empresas Públicas no Financieras son las empresas del Estado que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio, la cual puede asumir distintas modalidades organizativas: órgano, institución autónoma, semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado.

² <https://www.oecd.org/newsroom/costa-rica-el-fortalecimiento-de-las-finanzas-publicas-la-productividad-y-la-educacion-claves-para-seguir-progresando.htm>

Se dividen en Empresas Públicas no Financieras Nacionales y Empresas Públicas no Financieras Municipales. Las primeras cumplen con las características señaladas en la definición del párrafo anterior, mientras que las segundas realizan actividades comerciales o industriales, cuya autoridad proviene de los Gobiernos Municipales, es decir son de su propiedad o están controladas económicamente por éstos.

Empresas Públicas no Financieras Nacionales	Empresas Públicas no Financieras Municipales
<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> BANPROCESA Sociedad Responsabilidad Limitada (BANPROCESA) <input checked="" type="checkbox"/> Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL) <input checked="" type="checkbox"/> Consejo Nacional de Producción (CNP) <input checked="" type="checkbox"/> Correos de Costa Rica S.A. (CORREOS) <input checked="" type="checkbox"/> Editorial Costa Rica (ECR) <input checked="" type="checkbox"/> Gestión Cobro Grupo ICE S.A. <input checked="" type="checkbox"/> INS RED de Servicios de Salud Sociedad Anónima (INS-RSS S.A.) (Nombre anterior Hospital del Trauma S.A.) <input checked="" type="checkbox"/> Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) <input checked="" type="checkbox"/> Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) <input checked="" type="checkbox"/> Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) <input checked="" type="checkbox"/> Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) <input checked="" type="checkbox"/> Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) <input checked="" type="checkbox"/> Junta de Protección Social (JPS) <input checked="" type="checkbox"/> Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) <input checked="" type="checkbox"/> Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE S.A.) 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Empresa de Servicios Metropolitanos ESM S.A. (ESMSA) <input checked="" type="checkbox"/> Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH) <input checked="" type="checkbox"/> Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A. (EHLN S.A.) <input checked="" type="checkbox"/> Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC)

Empresas Públicas no Financieras Nacionales	Empresas Públicas no Financieras Municipales
<input checked="" type="checkbox"/> Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural S.A. (SINART S.A.) <input checked="" type="checkbox"/> Compañía Internacional de Banano (CIBSA)	

Para Jinesta “mediante la empresa pública la Administración Pública central o descentralizada interviene, de forma directa o indirecta, en un sector del mercado o de la economía desarrollando una actividad industrial, mercantil o agropecuaria con el propósito de satisfacer fines públicos. El fundamento de la iniciativa o intervención pública en la economía o el mercado encuentra asidero en el artículo 50 de la Constitución Política al establecer que “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza” y en los principios de solidaridad y justicia social, tal como lo ha reconocido la Sala Constitucional en diversos votos.”³

Sobre los Entes Públicos no Estatales

Son aquellos que ejercen una función administrativa, a pesar de que no pertenecen al Estado y están fuera de su órbita y, por ende, en uso de las potestades públicas emiten actos administrativos, por lo que están sujetos a los principios, institutos y normas del Derecho Administrativo, en especial a los de legalidad y del control jurisdiccional de sus actuaciones.⁴

Dentro de este concepto podemos identificar tres grandes tipos de Entes:

Corporaciones o colegios profesionales	Corporaciones productivas e industriales	Otros
Existen alrededor de 35 colegios profesionales, 33 de los cuales forman parte de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica. ⁵	Laica, Icafe, Corporación Arrocería Nacional, Corporación Hortícola Nacional, Corporación Ganadera, Corbana.	BPDC, Conai, Conacoop, Procomer, Banhvi, Jupema.

³ Jinesta Lobo, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo: Tomo I. Parte General. 2009, p. 161.

⁴ Procuraduría General de la República (PGR). OJ-113-99.

⁵ <http://www.fecoprou.or.cr/>

Los diputados y diputadas que suscriben este dictamen coinciden en la posición que han sostenido la mayoría de los entes Públicos no Estatales que respondieron a la consulta legislativa, en el sentido que estos Entes y especialmente las corporaciones gremiales no utilizan ni reciben para el cumplimiento de sus fines fondos de la hacienda pública y por ende no tienen injerencia en el presupuesto nacional de la República ni las finanzas del Estado.

Sobre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

La Ley N° 9635 en su Título IV regula los parámetros de aplicación de la regla fiscal, propiamente en el artículo 6 establece las excepciones, entre las cuales se valoró incluir como excepción de aplicación de esta regla a varias instituciones, tomando en cuenta para lo anterior entre otros factores la no dependencia de los recursos provenientes de transferencias realizadas por el gobierno central o la trascendencia de sus operaciones para el país; lamentablemente en su origen no se incluyó al Cuerpo de Bomberos en estas excepciones a pesar de la importancia y relevancia que tiene para el país mantener la capacidad de respuesta de esta institución ante las emergencias.

Hay que dejar claro que al igual que otras instituciones que sí fueron exceptuadas, el Cuerpo de Bomberos no recibe transferencias del gobierno central, ya que administra sus propios recursos provenientes de un impuesto único establecido en la Ley N° 8228, que en su artículo 40 indica que sus ingresos provienen del 4 % de las primas de seguros y del 1,75 % de un impuesto a la electricidad, delegando en esa misma institución la administración y control de esos fondos.

Ahora bien, de cara a las funciones establecidas en la Ley N° 8228, el Cuerpo de Bomberos debe contar con la capacidad de poder ejecutar los recursos que le son aportados por los ciudadanos y la regla fiscal ha sido una limitante para la organización, que a pesar de recibir los aportes en estos momentos se ve imposibilitada de ejecutarlos en virtud de un presupuesto máximo a ejecutar, lo que genera una incongruencia entre las funciones que le fueron encomendadas, los recursos que recibe y las necesidades que está dejando de cubrir.

En este último punto actualmente la institución tiene un rezago de sustitución de 45 unidades extintoras, las cuales ya sobrepasaron su vida útil, lo cual requiere una inversión aproximada de ¢17.000 millones, requiere reemplazar 27 edificaciones que no cuentan con las condiciones mínimas para operar como estaciones de bomberos lo que significa una necesidad de ¢33.000 millones. Aunado a lo anterior, se necesita la contratación de al menos 504 nuevos bomberos, lo que representa una inversión de ¢6.000 millones.

Lo paradójico, es que a pesar de estas necesidades tan patentes, la organización se vio en la obligación de generar un superávit de ¢7.000 millones en promedio en los últimos tres años, recursos que acorde con lo establecido en la ley N° 8228 debieron ser utilizados para cubrir esas necesidades, y que por las restricciones de la Ley N° 9635 no pudieron ser utilizados.

La propia Contralora General manifestó que es posible valorar la exclusión a partir de parámetros como finanzas saludables, transparencia, no recibir recursos del gobierno central; parámetros que en su totalidad son cumplidos por el Benemérito Cuerpo de Bomberos, institución que también mantiene un alto nivel de ejecución presupuestaria superior al 90 %, se encuentra además entre los primeros lugares del índice de transparencia de la Defensoría de los Habitantes.

De conformidad con todo lo expuesto, las suscritas diputadas y suscritos diputados rinden **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** sobre el proyecto **MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY N° 9635 “FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018**, expediente legislativo 23.330.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY N° 9635 “FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018

ARTÍCULO 1- Se adicionan los incisos l), m), n), ñ) y o) al artículo 6 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo I “Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios”, de la Ley N° 9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. Los textos son los siguientes:

“Artículo 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones y gastos:

(...)

l) Las donaciones que reciban los entes u órganos del Sector Público no financiero. El uso de estos recursos no podrá derivar en compromisos de carácter fijo para la entidad receptora de la cooperación, ni tampoco podrá destinarse para la contratación de personal permanente y el pago de sus salarios, excepto en los proyectos de inversión que requieran contratar personal temporal por servicios especiales. Los montos exceptuados de la regla fiscal por esta vía, no se considerarán dentro del presupuesto de la entidad receptora utilizado como base para el cálculo del crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal, para el año siguiente de recibida la cooperación, ni para la verificación de su cumplimiento.

m) Pagos al “Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría” y “Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós”.

n) Los Entes Públicos no Estatales y sus subsidiarias. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.

ñ) Las empresas públicas no financieras diferentes a las contempladas en el inciso b) de este artículo, únicamente en lo que refiere al gasto correspondiente a su giro normal de negocios, financiado con ingresos propios provenientes de la actividad comercial o empresarial que realicen. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.

o) El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, creado mediante Ley N° 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, de 24 de abril de 2002. No se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias provenientes del presupuesto nacional.

p) Los gastos e inversiones asignados a los cuerpos policiales del estado y de investigación judicial.

q) Las transferencias para programas y proyectos para la gestión agraria, regularización de tierra y para la Gestión del Desarrollo Territorial del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Ley N°9036 "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural y sus Reformas del 29 de mayo del 2012", no se exceptúan las situaciones o rubros que sean cubiertos mediante transferencias proveniente del Presupuesto Nacional.

Las entidades mencionadas en los incisos ñ) y o) deberán reportar al Ministerio de Hacienda, durante el mes de mayo de cada año, los estados financieros auditados del año anterior, junto con el detalle del índice de solvencia, índice de liquidez e índice de apalancamiento financiero, de modo que dicho Ministerio pueda realizar, en un plazo máximo de dos meses, una valoración integral de riesgo financiero en el que también deberá considerar la participación de las transferencias del Gobierno Central dentro del total de ingresos corrientes y de capital, la razón de gastos corrientes sobre ingresos corrientes y el límite de endeudamiento establecido en sus leyes constitutivas. En ausencia de norma, el coeficiente deuda sobre activos no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento (45%).

Si se determina el riesgo de materializar un pasivo contingente para la hacienda pública por parte de alguna de las entidades evaluadas, el Ministerio de Hacienda tendrá la obligación de aplicar el límite permitido por la regla al crecimiento del gasto al ente u órgano en particular. Caso contrario, la entidad continuará operando fuera del ámbito de aplicación de la regla.

Los criterios de valoración de riesgo financiero se establecerán en el reglamento de esta ley.

ARTÍCULO 2- Se modifica el inciso e) del artículo 8 del Título IV "Responsabilidad Fiscal de la República", capítulo I "Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios", de la Ley N° 9635, "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas" de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:

Artículo 8- Definiciones. Para efectos de aplicación del presente título, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

e) Promedio de crecimiento del PIB: se refiere al promedio de la tasa de crecimiento interanual del PIB nominal de los cuatro años previos al año en que se formula el presupuesto.

ARTÍCULO 3- Se modifica el artículo 12 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo II “Disposiciones Atinentes a la Regla Fiscal”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:

Artículo 12- Periodos de crecimiento económico extraordinario. Cuando el crecimiento del PIB real supere el seis por ciento (6%), durante dos años consecutivos, el Ministerio de Hacienda podrá decidir el parámetro de límite al crecimiento del gasto corriente, el cual no podrá superar el 85% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos 4 años.

ARTÍCULO 4- Se modifica el artículo 16 del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, capítulo III “Disposiciones de Responsabilidad Fiscal”, de la Ley No.9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. El texto es el siguiente:

Artículo 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos:

- a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.

En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo con base en los acuerdos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, comunicará a la Asamblea Legislativa los montos de egresos corrientes exceptuados de la aplicación de la regla fiscal a los órganos y entidades que participen en la atención de la emergencia.

Además, el Poder Ejecutivo deberá remitir a la Asamblea Legislativa:

- i. Un informe técnico que demuestre y justifique la causalidad y pertinencia de la aplicación de la cláusula de escape, considerando las funciones y objetivos de cada institución participante y las necesidades de atención de la emergencia nacional declarada.
- ii. La inclusión de las acciones a ejecutar por parte de cada entidad dentro del Plan General de la Emergencia (PGE).
- iii. Un informe por parte del Ministerio de Hacienda donde se determine la eventual incidencia sobre las finanzas públicas, producto de las erogaciones corrientes extraordinarias para la atención de la emergencia declarada.

Las erogaciones excluidas de la regla fiscal por esta cláusula de escape no podrán considerar aquellos gastos realizados con anterioridad a la aprobación de dicha cláusula por parte del Poder Ejecutivo. Tampoco se considerarán los gastos del presupuesto de la República cuyo objeto esté vinculado con la atención de emergencias nacionales de manera ordinaria.

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

En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por la causal señalada en el inciso a) del presente artículo, los montos exceptuados no se considerarán para el cálculo y verificación de la regla fiscal de las entidades y órganos participantes en la atención de la emergencia, para el o los dos periodos en que se autoricen.

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

ARTÍCULO 5- Se adicionan los transitorios XLI y XLII al Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, de la Ley N° 9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de 3 de diciembre de 2018. Los textos son los siguientes:

TRANSITORIO XLI- El reporte de información financiera de las entidades mencionadas en los incisos ñ) y o) del artículo 6 de esta ley, así como la valoración integral de riesgo financiero por parte del Ministerio de Hacienda, será exigible a partir del mes de mayo del año siguiente a la aprobación de esta ley.

TRANSITORIO XLII- El Poder Ejecutivo emitirá, en un plazo no mayor de dos meses, las disposiciones reglamentarias para la adecuada implementación de los criterios de valoración de riesgo financiero por parte del Ministerio de Hacienda.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS, A LOS DIECINUEVE DÍAS DEL MES DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS.



PAULINA RAMÍREZ PORTUGUEZ
PRESIDENTA



CARLOS FELIPE GARCÍA MOLINA
SECRETARIO

ADA GABRIELA ACUÑA CASTRO



JOHNATAN ACUÑA SOTO

PILAR CISNEROS GALLO

ELIÉCER FEINZAIG MINTZ



JOSE JOAQUÍN HERNÁNDEZ ROJAS



GILBERTH JIMÉNEZ SILES



ALEJANDRO PACHECO CASTRO



SONIA ROJAS MÉNDEZ



JOSE PABLO SIBAJA JIMÉNEZ
Diputados