

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

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

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.º 23.330

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

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

Expediente N.º 23.330

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Tal como se conoce, la economía costarricense durante los periodos 2020-2021 experimentó una fuerte caída de la actividad económica, en gran parte explicada por los efectos de la pandemia del COVID-19, y las medidas que se aplicaron tanto a nivel nacional como internacional para su atención, generando, entre otros aspectos, la caída del turismo nacional e internacional, del comercio y de la demanda y de la oferta de bienes y servicios en general.

Dentro de ese marco, si bien el país se encuentra en el escenario más gravoso en lo que se refiere a la aplicación de la regla fiscal definida en el inciso d) del artículo 11 del Título IV de la Ley No. 9635, al sobrepasar la relación Deuda /PIB el 60%, se considera que, contrario a la restricción que conlleva la aplicación de la regla fiscal a nivel del gasto total, es decir, adicionando al gasto corriente el gasto de capital, la recuperación económica del país requiere darle prioridad a la inversión pública para el logro de impactos en la generación de empleo y en la competitividad de la economía. Es por eso que en tal sentido, se considera necesario modificar el inciso d) del artículo 11 del mencionado Título, de manera tal que se excluya el gasto de capital de la restricción, circunscribiéndose al control y desaceleración del crecimiento del gasto corriente, objeto primordial que se estableció desde un inicio en el citado Título.

En correspondencia con lo anterior, considerando que la aplicación de la regla fiscal a las empresas públicas o el caso de instituciones autónomas que por sus objetivos realizan actividad comercial, empresarial o abierta al régimen de competencia, ha limitado el crecimiento de su gasto corriente (por ejemplo la restricción en la compra de materia prima en el caso de la FANAL o del Consejo Nacional de Producción) y que, actualmente, dicha regla abarca también el gasto de capital, esto ha venido incidiendo en el crecimiento de la generación de bienes y servicios necesarios para la población, así como en la inversión pública que realizan para tal efecto las empresas, lo que va en detrimento de la tan necesaria reactivación y el crecimiento económico. Por tal razón, resulta necesario modificar el inciso b) del artículo 6 del citado Título, para que la excepción abarque no solo a las empresas en competencia o con actividades en ese régimen, sino que se aplique por igual a toda empresa pública, así como a las instituciones autónomas con actividades comerciales, salvo en aquellas situaciones en que sean destinatarias de transferencias corrientes provenientes del Presupuesto Nacional, en cuyo caso se aplicaría la regla fiscal a los gastos corrientes que se financien con estas transferencias.

Debe recordarse que, en estos casos, las empresas públicas podrían convertirse, eventualmente, en riesgos fiscales para el Gobierno Central tal y como se previó en la exposición de motivos del proyecto de ley No. 20580 que dio origen a la Ley No. 9635; por lo cual, es imperativo que la excepción sea solo para los gastos cuya fuente de financiamiento sea producto de sus actividades comerciales y no aquellos que se financian a través de transferencias corrientes del Presupuesto Nacional.

Entes públicos no estatales

Como lo ha definido la Procuraduría General de la República en el dictamen C-070-2007, la denominación “ente público no estatal” abarca una serie de entidades, normalmente de naturaleza corporativa o profesional, a las cuales, si bien no se les enmarca dentro del Estado, se les reconoce la titularidad de una función administrativa, y se les sujeta –total o parcialmente- a un régimen de derecho público, en razón de la naturaleza de tal función.

De lo anterior se desprende que, a pesar de que el origen del ente público no estatal puede ser privado, sus fondos privados y responde a fines de grupo o categoría, es considerado público porque es titular de potestades administrativas.

Los entes públicos no estatales y, en particular, los entes no estatales representativos de sectores productivos, presentan la particularidad de que sus ingresos provienen del aporte de los sectores productivos a que representan y no del aporte presupuestario de otro organismo público, motivo por el cual se considera pertinente exceptuar este tipo de entes de la aplicación del Título IV de la Ley No.9635, salvo en aquellas situaciones en que dichos entes sean destinatarios de transferencias corrientes provenientes del Presupuesto Nacional, en cuyo caso se aplicaría la regla fiscal al total del gasto corriente presupuestario del ente.

Debe recordarse que al igual que las empresas, estos entes podrían convertirse, eventualmente, en riesgos fiscales para el Gobierno Central, aspecto considerado en la exposición de motivos del proyecto de ley no. 20580 que dio origen a la Ley No. 9635

Pago de intereses y comisiones de Deuda incorporados en el Presupuesto Nacional

Por su parte es importante mencionar que el pago de intereses consume una parte sustantiva del presupuesto nacional y se constituye en una obligación ineludible, dadas las graves consecuencias que traería consigo un incumplimiento en el pago del servicio de la deuda. Debe señalarse que el pago de intereses y comisiones se constituye en una erogación que no es de manejo discrecional del Ministerio de Hacienda, ya que depende de otra serie de variables que no están sujetas al control de este Ministerio, como son el stock de la deuda, los movimientos en las tasas de interés, el tipo de cambio, vencimientos, calificación de riesgo país, entre otros.

El enorme peso del pago de intereses, que representa alrededor del 17% del presupuesto y cinco puntos del PIB, ha tenido repercusiones significativas en el

presupuesto de la República, dada la forma en que está diseñada la regla fiscal, al tratarse de una obligación ineludible cuya magnitud está determinada por variables fuera del control del Ministerio.

Considerando que la regla fiscal se aplica a nivel agregado en el Presupuesto Nacional, se ha generado un efecto de estrujamiento en el gasto (con excepción del servicio de la deuda) de los diferentes títulos del presupuesto, debido a que estos han visto restringido su espacio de crecimiento, ya que el límite de incremento que permite la regla fiscal termina siendo absorbido por la variación de los intereses. Esta limitación ha afectado la operación normal de los entes que conforman el presupuesto, que incluso en algunos casos han decrecido en términos nominales, ya que la tasa que permite la regla fiscal es una fracción del crecimiento de la producción nominal, la cual no permite ni siquiera cubrir los costos del crecimiento en los precios, situación que se agudiza aún más en el contexto actual de alta inflación e incertidumbre internacional.

En adición a lo anterior debe señalarse que en situaciones extraordinarias (calamidad pública, desastres naturales, entre otros) es posible que las autoridades recurran a mecanismos de financiamiento para atender los gastos extraordinarios que se generan por dichas situaciones. A manera de ejemplo se estima que como resultado de la pandemia COVID-19, en el año 2020 se generó un incremento adicional en la deuda de alrededor de un ¢1,3 billones, que a su vez se tradujo en un incremento en intereses de una cifra superior a los ¢120 mil millones. En este tipo de casos esto redundaría en una mayor restricción del resto de los gastos del presupuesto, de forma que se puedan asumir crecimientos extraordinarios en el pago de intereses como los ya señalados, que se materializaron en 2020.

En razón de lo antes expuesto, se plantea la reforma al artículo 6 a efectos de que se establezca la exclusión del pago de intereses y comisiones del presupuesto de la República del cómputo de la regla fiscal.

Pagos relacionados con los contratos de concesión de los aeropuertos Juan Santamaría y Daniel Oduber Quirós

Por su parte, según se dispone en el Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y en el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, los pagos – gastos– que realiza el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), a favor del gestor o concesionario, son fijados con respecto a la cantidad total de pasajeros, producto de los ingresos brutos obtenidos a través de estos, por lo cual, una limitación al gasto correspondiente a estos pagos conlleva a un incumplimiento contractual.

Así, en cifras aproximadas, dada la restricción de presupuestar las transferencias respectivas, para el caso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, esta situación conllevó a una deuda por incumplimiento de ¢7.700 millones, adicional a ¢853 millones en costas y honorarios para el 2021. Sumado a eso, se adeudan ¢2.986 millones del impuesto de salida establecido en el contrato y se proyecta un

faltante de ₡3.100 millones al cierre del 2022. Lo mismo para el caso del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, en cuyo caso, lo adeudado por incumplimiento en 2021 asciende a ₡321 de multa, aunado a ₡861 millones del impuesto de salida, además, se proyecta un faltante de ₡1700 millones para cumplir con el contrato en 2022.

Sobre estas cifras aproximadas, se aclara que los recursos sí existen, producto de la propia actividad de los aeropuertos; no obstante, no es posible presupuestar y ejecutar los gastos por el impedimento de crecimiento establecido por la regla fiscal. Esto hace necesaria una reforma que excluya dichos pagos de la aplicación de la regla fiscal, de manera que el CETAC cumpla cabalmente con el contrato; aspecto que no afectaría las finanzas públicas dado el origen de estos recursos son a partir de la propia actividad del aeropuerto.

Montos ordenados en ejecución de sentencias judiciales en firme

Se incorpora una excepción relativa a los montos ordenados en ejecución de sentencias judiciales en firme, para dar cumplimiento a lo ordenado por una autoridad judicial y evitar causar más daños a la Hacienda Pública derivados de la generación de intereses corrientes y moratorios.

Otras modificaciones consideradas necesarias

Se requiere corregir la antinomia que se presenta entre la definición contenida en el artículo 8 inciso e) y el artículo 10 del Título IV respecto al “Promedio de crecimiento del PIB”, de tal forma que en la definición se ajuste el periodo aludido a cuatro años y no a seis como está actualmente, ocasionando confusión con lo dispuesto en el artículo 10 que es el que se refiere directamente a las variables que deben utilizarse para la estimación de la regla fiscal.

En el artículo 11, se presenta actualmente un entrecruce entre lo que se dispone en el inciso a) y b), por cuanto el primero hace referencia a que la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla fiscal no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, mientras que el inciso b) indica sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB. Por lo anterior, se modifica el inciso a) para evitar la confusión con el inciso b) en caso de que el país logre volver en el futuro a esas condiciones.

Por último, se modifica el artículo 16, referente a la forma de aplicación de las cláusulas de escape de la regla fiscal, principalmente el inciso a) referente a las emergencias que declare el Gobierno, acorde con los procedimientos y directrices establecidos y publicados actualmente por el Ministerio de Hacienda en coordinación de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Contraloría General de la República para tal efecto.

Por los motivos y razones expuestas, se somete al conocimiento y aprobación de los señores y señoras diputadas, el presente proyecto de ley: **MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY N.º. 9635 “FORTEALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018.**

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

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

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:

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

(...)

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.

(...)

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, 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) 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”.

n) Montos ordenados en ejecución de sentencias judiciales en firme.

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:

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 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:

Artículo 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente

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:

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.

(...)

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 PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

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:

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 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:

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.º 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.

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 de cada uno de los años de la gradualidad.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República, San José, a los siete días del mes de septiembre del año dos mil veintidós.

RODRIGO CHAVES ROBLES

Nogui Acosta Jaén
Ministro de Hacienda

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

El texto fue confrontado y revisado por el Departamento de Servicios Parlamentarios, para hacerle los ajustes formales requeridos por el SIL. (Fecha de subido al SIL: 12-09-2022)