

28 de marzo de 2022

SITUN-OFIC-69-2023

M.Sc. Steven Oreamuno Herra
Coordinador Comisión de Análisis de Temas Institucionales
Consejo Universitario
Universidad Nacional

Referencia: Proyecto de ley expediente No. 23.361: “LEY DE AJUSTE A LA REGLA FISCAL, REFORMA AL TÍTULO IV DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 03 DE DICIEMBRE DE 2018, Y SUS REFORMAS, publicado en Alcance No. 231 a Gaceta No. 206 de viernes 28 de octubre de 2022 (páginas 262-267).

Mediante oficio **UNA-CATI-SCU-OFIC-66-2023** de 21 de marzo de 2023, el master Steven Oreamuno Herra, Coordinador de la Comisión de Análisis de Temas Institucionales del Consejo Universitario de la Universidad Nacional solicitó criterio en mi condición de Secretario General del *Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Universidad Nacional* (SITUN) relacionado con la primera versión del proyecto de ley que se tramita en el Expediente No. 23.361: “ **LEY DE AJUSTE A LA REGLA FISCAL, REFORMA AL TÍTULO IV DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 03 DE DICIEMBRE DE 2018, Y SUS REFORMAS**”; por lo que en el plazo otorgado, expresamos nuestras observaciones y criterio:

El proyecto de ley que se tramita en el expediente No. 23.361 propone la reforma de la Ley No.9635 publicada en Alcance No. 202 a la Gaceta No. 225 de martes 4 de diciembre de 2018 y que tuvo como fecha de vigencia las establecidas en el inciso d) del Transitorio XL de ese cuerpo legal:

“Transitorio XL:

(...)

Rige a partir de:

- a) El título I, seis meses después de la publicación de la presente ley, contados a partir del primer día del mes siguiente a su publicación.**
- b) El título II, seis meses después de la publicación de la presente ley, contados a partir del primer día del mes siguiente a su publicación.**
- c) El título III, a partir de su publicación.**
- d) El título IV y sus disposiciones transitorias, el primer día del ejercicio económico posterior a la aprobación del título I.**

El Título IV de la Ley No.9635 que se propone reformar, comprende VI (seis) Capítulos cuyos artículos van del 4 al 39. Este Título se complementó con lo establecido en el Transitorio XXXVII (disposiciones reglamentarias) del Capítulo IV del Título V (DISPOSICIONES TRANSITORIAS):

**“TÍTULO IV
RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA
CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES
OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS**

ARTÍCULO 4- Objeto

Establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal.

ARTÍCULO 5- Ámbito de aplicación

La regla fiscal será aplicable a los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero.

ARTÍCULO 6- Excepciones

Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

- a) La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución.

b) Toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia, pero solo en lo relativo a dicha actividad. Esta norma dejará de aplicar cuando la empresa solicite un rescate financiero al Poder Ejecutivo o cuando su coeficiente de deuda sobre activos sea superior al cincuenta por ciento (50%).

c) La Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera.

ARTÍCULO 7- Aavales estatales

Los entes y los órganos del sector público no financiero que se encuentran dentro del ámbito de este título, conforme a lo normado en el artículo 5, podrán adquirir nuevas obligaciones con garantía o aval del Estado, en tanto cumplan con la regla fiscal que establece el presente título.

En caso de que se declare su estado de incumplimiento de la regla fiscal, las nuevas obligaciones que contraigan no podrán contar con la garantía o aval del Estado.

ARTÍCULO 8- Definiciones

Para efectos de aplicación del presente título, se adoptan las siguientes definiciones:

a) Gasto tributario: nivel de ingresos que el Gobierno deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo distinto del que se aplica de carácter general, en legislación tributaria nacional y que tiene como fin beneficiar o promover a determinadas actividades, sectores, regiones o grupos de contribuyentes. Por lo general, se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

b) Marco fiscal de mediano plazo: un instrumento de planificación que vincula los objetivos y las prioridades nacionales a la formulación del presupuesto plurianual. El marco se utiliza como una referencia para proyectar los gastos y las necesidades de financiamiento que solventarán los compromisos nacionales, en un contexto de corto y mediano plazo.

c) Recesión económica: caída del PIB real durante dos trimestres consecutivos, declarada por el Banco Central de Costa Rica.

d) Responsabilidad fiscal: conducta de los tomadores de decisiones en materia de Hacienda Pública, que propicia la asignación y la ejecución del presupuesto público, conforme a los principios de equilibrio, economía,

eficacia, eficiencia, transparencia y demás principios presupuestarios de rango constitucional y legal.

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

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES ATINENTES A LA REGLA FISCAL

ARTÍCULO 9- Definición de la regla fiscal

Límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno central a PIB.

ARTÍCULO 10- Estimación de la regla fiscal

La estimación del crecimiento del gasto corriente estará determinada por dos variables:

- a) El nivel de deuda del Gobierno central como porcentaje del PIB.
- b) El crecimiento promedio del PIB nominal para los últimos cuatro años anteriores al año de formulación del presupuesto nacional.

De esta forma, el crecimiento del gasto corriente es el resultado de multiplicar el promedio de crecimiento del PIB nominal por un porcentaje que es definido por el nivel de deuda del Gobierno central, según los rangos descritos a continuación.

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 no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.

b) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del 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 total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

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 que no podrá superar el ochenta y cinco por ciento (85%).

ARTÍCULO 13- Medidas extraordinarias

En el caso de que se apliquen las condiciones del escenario d) del artículo 11 de la presente ley, se adoptarán las siguientes medidas extraordinarias:

a) No se ajustarán por ningún concepto las pensiones, excepto en lo que corresponde a costo de vida.

b) El Gobierno central no suscribirá préstamos o créditos, salvo aquellos que sean un paliativo para la deuda pública o estén destinados a ser utilizados en gastos de capital.

c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida o de forma retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar las prestaciones legales, jubilaciones y la anualidad del funcionario.

d) El Poder Ejecutivo no podrá efectuar rescates financieros, otorgar subsidios de ningún tipo, así como realizar cualquier otro movimiento que implique una erogación de recursos públicos, a los sectores productivos, salvo en aquellos casos en que la Asamblea Legislativa, mediante ley,

declare la procedencia del rescate financiero, ayuda o subsidio a favor de estos.

ARTÍCULO 14- Publicación del escenario regla fiscal

El Ministerio de Hacienda comunicará la tasa de crecimiento del gasto corriente resultante del cálculo de la regla fiscal, tomando las cifras oficiales de deuda y del PIB promedio. Esta tasa se comunicará de manera conjunta con las directrices presupuestarias y se aplicará en la formulación del presupuesto del año siguiente. En caso de que el Ministerio de Hacienda no comunique la tasa de crecimiento del gasto corriente, se asumirá que la correspondiente tasa aplicable al ejercicio presupuestario será la regla del escenario vigente.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

ARTÍCULO 15- Destinos específicos

Si la deuda del Gobierno central supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias.

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 comunicará a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el periodo de emergencia, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 13 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.

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 las causales señaladas en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de esta 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.

ARTÍCULO 17- Destino de los superávits libres generados por la aplicación de la regla

En caso de que las entidades públicas que tengan pasivos generen un superávit libre al final del ejercicio presupuestario, este se destinará a amortizar su propia deuda. Tratándose del superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del presupuesto nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal, tal superávit deberá reintegrarse al presupuesto nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la amortización de deuda o en inversión pública.

ARTÍCULO 18- Marco fiscal a mediano plazo

El Ministerio de Hacienda elaborará y publicará cada año, en la fecha que se establecerá reglamentariamente, un marco fiscal de mediano plazo (MFMP) que incluirá las proyecciones de los principales agregados fiscales de los cuatro años siguientes.

CAPÍTULO IV

CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL

ARTÍCULO 19- Cumplimiento de la regla fiscal durante las etapas de formulación y presupuestación

El Ministerio de Hacienda realizará la asignación presupuestaria de los títulos presupuestarios que conforman la Administración central con pleno apego a lo dispuesto en la presente ley y en la Ley N.º 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001.

La Dirección General de Presupuesto Nacional verificará que las modificaciones presupuestarias y los presupuestos extraordinarios cumplan con lo establecido en el artículo 11 de la presente ley y en la Ley N.º 8131. En caso de que dichas modificaciones impliquen el incumplimiento de la regla acá establecida, esta Dirección deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Política, e informará al ministro de Hacienda y al presidente de la República.

En el caso de los recursos para los órganos desconcentrados, el ministro de Hacienda decidirá, mediante criterios de suficiencia fiscal, el respeto a los derechos fundamentales y siguiendo las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, el monto a presupuestar a estos órganos y su crecimiento.

El resto de entidades del sector público no financiero deberán elaborar su presupuesto ordinario, extraordinario y modificaciones presupuestarias con pleno apego a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley. La verificación del cumplimiento de esta norma estará a cargo de la Contraloría General de la República, la cual considerará, para efectos de la revisión del bloque de legalidad que efectúa, la certificación que emitirá la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria sobre el cumplimiento de la regla fiscal. En caso de que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria certifique un incumplimiento de la regla fiscal por parte de entidades del sector público no financiero, la Contraloría General de la República valorará esa certificación y resolverá lo que corresponda.

Para atender lo dispuesto en esta norma, las entidades del artículo 5 de esta ley, cuyo presupuesto sea de aprobación por parte de la Contraloría General de la República, deberán presentar copia de sus presupuestos ordinarios, extraordinarios y modificaciones presupuestarias a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria verificará que las modificaciones presupuestarias y los presupuestos extraordinarios de las entidades del resto del sector público no financiero cumplan con lo establecido en el artículo 11 de la presente ley. De presentar situaciones que podrían llevar al incumplimiento de la regla, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria deberá informar a la Contraloría General de la República para lo correspondiente. Asimismo, las entidades del sector público no financiero remitirán copia de sus ejecuciones trimestrales y su liquidación presupuestaria a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria deberá comunicar los resultados de las verificaciones dispuestas en la presente norma, de conformidad con los siguientes plazos, a más tardar el último día hábil del

mes de octubre de cada año para la revisión de los presupuestos iniciales y en el plazo de diez días hábiles, contado a partir de la recepción del documento presupuestario correspondiente para presupuestos extraordinarios y modificaciones.

ARTÍCULO 20- Monitoreo trimestral durante la ejecución del presupuesto

Tanto la Dirección General de Presupuesto Nacional como la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria realizarán y presentarán al ministro de Hacienda informes trimestrales sobre la evolución del gasto corriente.

El Ministerio de Hacienda publicará trimestralmente, en medio electrónico, la información de la ejecución de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público no financiero.

ARTÍCULO 21- Verificación del cumplimiento de la regla fiscal

A partir 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.

Durante el mes de mayo de cada año, la Contraloría General de la República remitirá un informe a la Asamblea Legislativa sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal durante el ejercicio presupuestario precedente, por parte de cada una de las entidades del sector público no financiero. Dicho informe será remitido conjuntamente con el informe anual de liquidación del presupuesto del ejercicio anterior. Tal informe deberá ser divulgado y publicado por la Contraloría General de la República en su página web, a más tardar en el mes de mayo de cada año.

ARTÍCULO 22- Autorización para incluir transferencias presupuestarias

Se autoriza al Ministerio de Hacienda para que incluya en el presupuesto de la República las transferencias presupuestarias necesarias para garantizar el financiamiento de las instituciones y los programas de desarrollo social y económico, según lo señalado en el clasificador funcional vigente.

ARTÍCULO 23- Criterios para la asignación presupuestaria

La Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias atendiendo los siguientes criterios:

- a) Las prioridades del Gobierno, según el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Los compromisos establecidos en la programación plurianual.
- c) El fin social de la institución beneficiada en la prestación de servicios públicos de beneficio colectivo como juntas de educación, asociaciones de desarrollo y asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunal.
- d) El cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales.
- e) La ejecución presupuestaria de los tres periodos anteriores al año de formulación del presupuesto.
- f) Los recursos acumulados de vigencias anteriores en la caja única del Estado.
- g) La disponibilidad de recursos financieros.
- h) Las variaciones en el índice de precios al consumidor.
- i) El efectivo cumplimiento de los derechos que se pretenden financiar y el principio de progresividad de los derechos humanos.
- j) Otros criterios que utilice la Dirección General de Presupuesto Nacional en el ejercicio de las competencias constitucionales.

ARTÍCULO 24- Asignación presupuestaria

La Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias utilizando los criterios del artículo anterior. Dicha asignación no podrá ser inferior al presupuesto vigente, en el momento de aprobación de esta ley.

ARTÍCULO 25- Gestión administrativa de los destinos específicos

En el caso de los destinos específicos que no estén expresamente dispuestos en la Constitución Política, o su financiamiento no provenga de una renta especial creada para financiar el servicio social de forma exclusiva, el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 23 de esta ley.

CAPÍTULO V SANCIONES

ARTÍCULO 26- Sanciones

El incumplimiento injustificado de la regla fiscal y del control de esta constituye una falta grave contra la Hacienda Pública, y serán sancionadas según lo indicado en el artículo 68 de la Ley N.º 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, de 7 de setiembre de 1994. Lo anterior, sin demérito de lo dispuesto en el artículo 339 de la Ley N.º 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970.

Le corresponde a la Asamblea Legislativa proceder contra el contralor y el subcontralor general de la República que incumplan con su deber de controlar debidamente el cumplimiento de la regla fiscal, en los términos que establece el artículo 43 de la Ley N.º 7428, y considerando lo dispuesto en la Ley N.º 8292, Ley General de Control Interno, de 31 de julio de 2002.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES VARIAS, REFORMAS Y DEROGATORIAS

ARTÍCULO 27- Todos los entes y los órganos del sector público no financiero deberán adoptar y aplicar las normas internacionales de contabilidad para el sector público en un plazo máximo de tres años. La Contabilidad Nacional vigilará el cumplimiento de esta norma.

En cumplimiento de la anterior disposición, todas las instituciones públicas y sus proveedores deberán emitir la correspondiente factura al momento de realizar cualquier transacción o prestación de servicios auxiliares.

ARTÍCULO 28- El Ministerio de Hacienda efectuará un monitoreo y una valoración periódica de las contingencias fiscales que puedan incidir negativamente en la situación fiscal del país, y para tal efecto deberá identificar, valorar y evaluar los riesgos fiscales que puedan surgir durante los cuatro años siguientes a la valoración. Con posterioridad a la realización de tal monitoreo y valoración periódica, el Ministerio publicará un informe de dichos riesgos, incluyendo los planes de mitigación de estos.

ARTÍCULO 29- De conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política, se contabilizarán dentro del ocho por ciento (8%) del producto interno bruto destinado a la educación estatal los recursos presupuestados para primera infancia, preescolar, educación primaria, secundaria, educación profesional y educación técnica, incluido el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). El Ministerio de Educación Pública (MEP) deberá destinar un porcentaje de este rubro al financiamiento de infraestructura educativa y equipamiento.

ARTÍCULO 30- Reforma de la Ley de Fodesaf

Se reforma el artículo 26 de la Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974. El texto es el siguiente:

[...]

Artículo 26-

Los gastos que se generen con ocasión de la administración del Fondo constituido en la presente ley, por parte de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), deberán incluirse en el presupuesto respectivo, con base en la totalidad de los recursos presupuestados por el Poder Ejecutivo, además del cinco por ciento (5%) de las planillas de los trabajadores y cualesquiera otras fuentes de ingreso existentes.

ARTÍCULO 31- Derogatoria de la asignación del impuesto sobre la renta

Se deroga la asignación dispuesta de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto sobre la renta, Ley N.º 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988, establecida en las siguientes disposiciones:

- a) Los artículos 3 y 3 bis de la Ley N.º 6450, Reforma al Código Fiscal, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de 15 de julio de 1980.
- b) El artículo 2 de la Ley N.º 6746, Crea el Fondo de Juntas Educación y Administrativas Oficiales, de 29 de abril de 1982.
- c) El inciso a) del artículo 34 de la Ley N.º 7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, de 9 de diciembre de 1996.

ARTÍCULO 32- Derogatoria de la asignación del impuesto sobre las ventas

Se deroga la asignación dispuesta de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto sobre las ventas establecida en las siguientes disposiciones:

- a) El artículo 3 de la Ley N.º 6952, Reforma Ley de Impuesto sobre la Renta, de 29 de febrero de 1984.
- b) El transitorio IV de la Ley N.º 6826, Ley de Impuesto General sobre las Ventas, de 8 de noviembre de 1982.

ARTÍCULO 33- Derogatoria de la asignación de la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, Creación del Banhvi (Banco Hipotecario de la Vivienda)

Se deroga el inciso b) del artículo 46 de la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi (Banco Hipotecario de la Vivienda), de 13 de noviembre de 1986.

ARTÍCULO 34- Derogatoria de la asignación de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias

Se deroga el párrafo final del artículo 31 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001.

ARTÍCULO 35- Derogatoria de la asignación de la Ley N.º8764, Ley de Migración y Extranjería

Se derogan los artículos 235 y 243 de la Ley N.º 8764, Ley General de Migración y Extranjería, de 19 de agosto de 2009.

ARTÍCULO 36- Derogatoria de la asignación de la Ley N.º 8000, Creación del Servicio Nacional de Guardacostas

Se derogan los artículos 26, 27 y 28 de la Ley N.º 8000, Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, de 5 de mayo de 2000.

ARTÍCULO 37- Derogatoria de la asignación de la Ley N.º 6879, Ref. Timbre Educación Cultura Impuestos Exoneraciones Literatura

Se derogan los párrafos segundo y tercero de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N.º 6879, Ref. Timbre Educación Cultura Impuestos Exoneraciones Literatura, de 21 de julio de 1983.

ARTÍCULO 38- Derogatorias varias

Se deroga el artículo 59 bis de la Ley N.º. 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988.

ARTÍCULO 39- Se adiciona un artículo 12 bis a la Ley N.º 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971. El texto es el siguiente:

Artículo 12 bis- Cláusula antielusiva general

Cuando se realicen actos que, en lo individual o en su conjunto, sean artificiosos o impropios para la obtención del resultado conseguido, las consecuencias tributarias aplicables a las partes que en dichos actos hayan intervenido serán las que correspondan a los actos usuales o propios para la obtención del resultado que se haya alcanzado.

Lo dispuesto en el párrafo anterior únicamente se aplicará cuando los actos artificiosos o impropios no produzcan efectos económicos o jurídicos relevantes, a excepción del ahorro tributario.”

De ese cuerpo de 36 artículos se propone reformar los artículos 5, 6,11 y 21 a los cuales nos avocaremos a analizar en su eventual concordancia con otras normas si es que corresponde; así tenemos:

REFORMA DEL ARTICULO 5:

El artículo 1 del proyecto de ley en expediente 23.361 propone la reforma del artículo 5, indicando textualmente:

“ARTÍCULO 1- Refórmese el artículo 5 del capítulo I, incorporado en el título IV, de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 03 de diciembre de 2018, para que se lea:

Artículo 5- Ámbito de aplicación. La regla fiscal será aplicable a los recursos públicos de los presupuestos de los entes y órganos del sector público no financiero.”

La norma que se propone reformar señala:

“ARTÍCULO 5- Ámbito de aplicación

La regla fiscal será aplicable a los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero.”

Aquí la reforma se refiere a que la REGLA FISCAL será aplicable a los RECURSOS PUBLICOS de los presupuestos de los entes y órganos del sector público no financiero, con lo cual es pertinente, se defina con claridad la diferenciación entre “recursos públicos” y los “recursos no públicos o privados”. Todo a efecto de evitar que en el futuro se den problemas de interpretación.

REFORMA DEL ARTICULO 6:

El artículo 2 del proyecto de ley en expediente 23.361 propone la reforma del artículo 6 para que se adicione dos nuevos incisos, así:

“ARTÍCULO 6- Excepciones

Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

a) La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución.

b) Toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia, pero solo en lo relativo a dicha actividad. Esta norma dejará de aplicar cuando la empresa solicite un

rescate financiero al Poder Ejecutivo o cuando su coeficiente deuda sobre activos sea superior al cincuenta por ciento (50%).

c) La Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera.”

“Nuevo inciso- Los gastos financiados con donaciones provenientes del sector privado u organismos internacionales, legalmente constituidos.

Nuevo inciso- 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.”

Es importante analizar y considerar, si debe darse también la excepción en relación con los gastos financiados con herencias y legados, ya que el artículo 572 del Código Civil lo permite al menos en relación con las Juntas de Educación.

“ARTÍCULO 572.- Son herederos legítimos y herederas legítimas.

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 2° de la ley N° 10166 del 30 de marzo de 2022, "Reforma varias leyes para el reconocimiento de derechos a madres y padres de crianza")

(...)

6) Las Juntas de Educación correspondientes a los lugares donde tuviere bienes el causante, respecto de los comprendidos en su jurisdicción.

(...)

Las Juntas no tomarán posesión de la herencia sin que preceda resolución que declare sus derechos, en los términos que ordena el Código de Procedimientos Civiles.”

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 1443 de 21 de mayo de 1952)

También debería darse la excepción en relación con los gastos cubiertos con el dinero generado a título gratuito) por los recursos de bienes incautados a todo tipo de tráfico ilegal (narcotráfico, tráfico de mercancías, tráfico de personas, tráfico de órganos, tráfico de plantas y animales) y de la legitimación de capitales. Todo de interés en este momento a efecto de poder equipar a los endebls cuerpos policiales que tienen que enfrentar la violencia que desborda las posibilidades humanas y materiales de esos mismos cuerpos policiales.

En el caso de la Universidad Nacional recordemos que la Ley No. 5182 en su párrafo b) del artículo 8 también considera los legados como parte de su patrimonio.

“Artículo 8º.- Su patrimonio estará constituido por bienes y rentas.

Son bienes de la Universidad:

a) Los bienes muebles e inmuebles que se inscriban a su nombre;

b) Todos los legados, donaciones y aportes que se hicieren en su beneficio;

Son rentas de la Universidad:

c) Las sumas que se le asignen en los presupuestos nacionales y municipales; y

d) Los ingresos provenientes de los derechos que se cobren a los estudiantes y de las actividades que ella misma organice.

Quedan autorizadas las instituciones y entidades nacionales para acordar donaciones y contribuciones periódicas en beneficio de la Universidad Nacional.”

(Sobre expropiaciones por las universidades estatales, ver Ley Nº 6653 de 16 de setiembre de 1981).

REFORMA DEL ARTICULO 11:

Conforme con el artículo 3 del proyecto de ley se propone la reforma del inciso d) del artículo 11. Este artículo se refiere a los rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente.

“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 no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.

b) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del 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 total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.”

La propuesta es la siguiente:

“ARTÍCULO 3- Refórmese el inciso d) del artículo 11 del capítulo II, incorporado en el título IV, de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 03 de diciembre de 2018, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

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 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal y, además, el crecimiento interanual del gasto de capital podrá ser hasta un 2% por encima del promedio del crecimiento del PIB nominal.”

En relación con esta reforma no hay ninguna observación particular.

REFORMA DEL ARTICULO 21:

Conforme con el artículo 4 del proyecto de ley en expediente 23.361 se propone la reforma del párrafo primero del artículo 21 que a su vez se relaciona con el artículo 11 de la misma Ley 9635. Este artículo se refiere a la “verificación del cumplimiento de la regla fiscal”. Esta norma en la actualidad nos indica:

“ARTÍCULO 21- Verificación del cumplimiento de la regla fiscal

A partir 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.

Durante el mes de mayo de cada año, la Contraloría General de la República remitirá un informe a la Asamblea Legislativa sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal durante el ejercicio presupuestario precedente, por parte de cada una de las entidades del sector público no financiero. Dicho informe será remitido conjuntamente con el informe anual de liquidación del presupuesto del ejercicio anterior. Tal informe deberá ser divulgado y publicado por la Contraloría General de la República en su página web, a más tardar en el mes de mayo de cada año.”

La propuesta señala:

“ARTÍCULO 4- Refórmese el párrafo primero del artículo 21 del capítulo IV, incorporado en el título IV, de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 03 de diciembre de 2018, y que se lea de la siguiente manera:

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.

[...].”

El artículo 11 al cual hace referencia la norma es el siguiente:

“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 no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.

b) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del 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 total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.”

Debido a que el presupuesto se aprueba en la Asamblea Legislativa sin que aún se dé el cierre del ejercicio presupuestario anual, dichos presupuestos no incluyen los datos ciertos para la aplicación de la regla fiscal. Esa verificación se efectúa en los primeros meses del año subsiguiente, cuando las entidades públicas presentan la liquidación presupuestaria del año anterior y con este los datos del gasto ejecutado. Algunas entidades públicas, aunque tengan presupuesto “aprobado” no podrán gastarlo para ajustarse a la regla fiscal y en el peor de los casos los procedimientos para la contratación administrativa podrían impedir que los gestores públicos en las entidades realicen las contrataciones con la eficacia que requerimos los administrados, todo a efecto de ajustarse a esa “camisa de fuerza” que denominan “regla fiscal”. Aquí los “aprobadores de los presupuestos” pretenden evadir su responsabilidad (artículos 121 inciso 11) y 15) de la Constitución Política) trasladándola exclusivamente a los gestores públicos, lo cual puede tener un efecto político-electoral ante una Administración Pública que no cumple con otras de sus responsabilidades legales en relación con los Contribuyentes.

Por último hay que señalar que el Reglamento al Título IV de la Ley No.9635 denominado Responsabilidad Fiscal de la Republica se emitió mediante **Decreto No. 41641-H** de 9 de abril de 2019 publicado en Alcance No. 90 a la Gaceta No. 76 de 25 de abril de 2019 reformado mediante **Decreto No. 42745-H** de 19 de noviembre de 2020 publicado en Alcance No. 324 a Gaceta No. 290 de 10 de diciembre de 2020; posteriormente habrá que revisarlos a efecto de verificar que no exista ninguno desajuste normativo con la reforma legal propuesta.

Así luego, de este breve análisis de la propuesta de reforma de la Ley No, 9635 en expediente No. 23.361, haremos nuestra recomendación.

RECOMENDACIÓN:

Específicamente en relación con la propuesta de la primera versión de la reforma del Título IV de la Ley 9635 según expediente 23.361, si bien tiene algunas insuficiencias, a las cuales hemos hecho referencia y otras que requeriría un análisis más profundo y amplio; es importante considerar que la flexibilización de la regla fiscal en relación con la excepción de las donaciones es importante para la universidades públicas y, por ende, para las personas trabajadoras académicas y administrativas que se asignan a programas, proyectos y actividades que posibilitan esas donaciones, por lo cual esta organización sindical no estaría en total desacuerdo con un respaldo “crítico” a esta iniciativa legislativa.

NOTIFICACIONES

Solicito me sean remitidas al correo electrónico asesitun@una.cr y de forma subsidiarias de forma física a las oficinas del SITUN



Álvaro Madrigal Mora
Secretaría General
Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Universidad Nacional -SITUN

c.c. Archivo/CONSECUTIVO/SITUN/LAUM/jmr/asm/2023