ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY PAGAR: PROYECTO PARA EL PAGO DE INTERESES Y AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA REFORMA A LA LEY DE EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, LEY N° 9371 DEL 28 DE JUNIO DE 2016

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N° 21.794

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY PAGAR: PROYECTO PARA EL PAGO DE INTERESES Y AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA REFORMA A LA LEY DE EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, LEY N° 9371 DEL 28 DE JUNIO DE 2016

Expediente N° 21.794

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Desde el modelo constitucional, nuestro país fue diseñado bajo un esquema de Estado unitario, conformado por tres Supremos Poderes, un Tribunal Supremo de Elecciones y una cantidad muy reducida de instituciones autónomas en el sector descentralizado institucional.

Al hacer una revisión del texto constitucional, únicamente se encuentran como tal, tres instituciones creadas con estas características, tales como la Universidad de Costa Rica, el Patronato Nacional de la Infancia y la Caja Costarricense de Seguro Social.

Sin embargo, el legislador constituyente optó por un sistema de numerus apertus en el sentido de que previó que determinado tipo de instituciones contarían con autonomía, tales como los bancos que llegara a tener el Estado, las Universidades Públicas que se crearan en el país, las Municipalidades de los cantones que se conformaran, las instituciones o empresas aseguradoras de capital estatal y todas aquellas instituciones a las que el legislador les diera esta condición a través de una votación calificada, en los términos del inciso 3) del numeral 190 de la Ley Fundamental.

Partiendo de esta última posibilidad, el legislador ordinario ha generado una copiosa cantidad de instituciones autónomas del ámbito descentralizado, con el propósito de especializar la atención de determinados temas que el Estado se ha propuesto atender. Sin embargo, no debe perderse de vista, que dicha autonomía no implica que estas puedan desentenderse del resto del aparato público, las regulaciones que se emitan y la debida coordinación con el Poder Ejecutivo en pos de la buena marcha del país.

Es así como, de conformidad con los postulados constitucionales y la jurisprudencia en la materia, corresponde al Poder Ejecutivo mantener la unidad de la acción estatal, mediante las funciones de orientación política y la potestad de dirección sobre las instituciones de la Administración Descentralizada.

Dicha labor implica armonizar los esfuerzos para la satisfacción plena de los fines públicos, garantizando el cumplimiento de las prioridades nacionales de conformidad con el artículo 5 inciso b) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos que dispone: "*La administración de los recursos financieros del*

sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento a la ley."

Es por ello que, con independencia del grado de autonomía, la Constitución Política coloca el principio de equilibrio financiero como eje transversal del ordenamiento jurídico.

> *"Artículo 176- La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.*
>
> *El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.*
>
> *La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. (…)".*

Ello, fue constitucionalizado por parte de la Sala Constitucional por medio de su jurisprudencia, y en donde resalta la resolución n° 2018-019511 del 23 de noviembre de 2018 referente a la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas:

> *"IV.- Sobre la ponderación entre el principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho. En el sub lite, se observa que en el expediente legislativo n.° 20.580 constan criterios técnicos e informes de varias autoridades con competencia en la materia que, a los efectos de este proceso, constituyen prueba suficiente para concluir que merced al irrespeto al principio constitucional del equilibrio financiero, cobijado en el artículo 176 de la Constitución Política, nuestro país presenta una situación fiscal tan deteriorada que amenaza la sostenibilidad financiera del Estado.*
>
> *(…)*
>
> *Sobre el particular, frente a una condición crítica en las finanzas públicas (debidamente sustentada en estudios técnicos), que pone en riesgo la efectiva o adecuada ejecución de las prestaciones de relevancia constitucional, la decisión de las autoridades competentes de definir y aplicar medidas aptas para paliar o solucionar el problema no solo resulta razonable, sino que, aún más, es insoslayable. (…) la inobservancia del principio de equilibrio presupuestario ha sido una de las causas del deteriorado estado actual de las finanzas públicas, motivo que lleva a esta Sala a subrayar el carácter transversal de dicho principio y hacer énfasis en su implementación real en aras del principio del Estado Social de Derecho."*

Asimismo, la Procuraduría General de la República en dictamen n° 292 del 08 de octubre de 2019, manifestó que la solvencia económica estatal debe estar enfocada al fortalecimiento y desarrollo de un sistema político solidario, que resguarde los derechos de los estratos económicamente más débiles de la sociedad, como mecanismo para asegurar el equilibrio presupuestario en el Estado. En específico señaló:

> "*En palabras de la Sala Constitucional, la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario justifica un criterio distinto de asignación de los recursos en la medida en que sea necesario para mantener el Estado Social de Derecho, pero sin que Costa Rica deje de ser un Estado Social de Derecho, tutelar de los derechos fundamentales y, dentro de ellos, los sociales, ya que: "de manera inexorable debe existir una equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica estatal, ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda, mientras que el sentido de esta última es fortalecer el desarrollo de un sistema político solidario, uno en el que los estratos menos favorecidos de la sociedad encuentren resguardo de su dignidad humana y su derecho a progresar…" Sala Constitucional, resolución N. 19511-2018 de 21:45 hrs. de 23 de noviembre de 2018*."

Siendo así, es menester ejecutar todas las acciones necesarias para garantizar el equilibrio en las finanzas estatales, mediante la aplicación de medidas de contención tanto en la Administración Central como Descentralizada, que permitan racionalizar la ejecución de gasto público y frenar el crecimiento del déficit fiscal.

El 29 de enero del año en curso, el Ministerio de Hacienda dio a conocer las cifras fiscales del país, y en ellas se observa un preocupante crecimiento del déficit fiscal, el cual ya representa el 6,96% del Producto Interno Bruto. La existencia de este faltante de recursos, y particularmente su crecimiento, tiene múltiples causas que conviene atender con diligencia e inmediatez, con el propósito de contener y bajar el ritmo de crecimiento, y posteriormente poder enfocarse en reducirlo hasta su mínima expresión.

Dentro de esos múltiples componentes que han impedido poder reducir o frenar el tamaño del déficit fiscal, sin duda alguna el más pesado es el pago del servicio de la deuda.

Dicha afirmación, encuentra respaldo en la exposición de motivos del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario para el Ejercicio Económico 2020, en el cual se lee lo siguiente:

> *"El Servicio de la Deuda ha representado en promedio un 33,2% del total del presupuesto en la última década; sin embargo, en los últimos años su tendencia ha sido incremental hasta alcanzar el 41,1% en 2019, explicado por la constante necesidad del gobierno de atender obligaciones constitucionales y legales que se han sido creados sin contar con nuevas fuentes de ingresos, por lo que se ha recurrido al financiamiento de estas obligaciones a través de endeudamiento."*

En el Presupuesto 2020 se incluyeron más de ¢4,01 billones de colones para el pago de la deuda pública (amortización e intereses). Esto significa que para este periodo la deuda pública le costará al país más de ¢11 mil millones por día.

A partir de estos datos, resulta claro que bajar el peso que tiene el pago de la deuda sobre las finanzas públicas, se constituye en un objetivo apremiante del Estado, que implica la coordinación y gestión de todas las instituciones públicas, a efectos de evitar afectaciones en los servicios públicos.

Por ello, y teniendo en cuenta que el país ya ha realizado esfuerzos significativos para disminuir el crecimiento de la deuda, es necesario establecer la optimización de los recursos existentes, de manera tal que sean con ellos y no con nuevos tributos que se pueda contribuir a mitigar este fenómeno.

Ya la Ley N° 9371 del 28 de junio de 2016, "*Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos*" dispuso una serie de medidas para promover la eficiencia, eficacia y la economía en la ejecución de los recursos públicos, mediante la aplicación de medidas de contingencia respecto al superávit libre producto de las transferencias de la Administración Central o de los presupuestos de la República, y que no cumplieran con la ejecución presupuestaria programada.

El artículo 5 de dicha ley estableció que los recursos sujetos al principio constitucional de caja única del Estado, sobre los que no se demuestre el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales y que constituyan superávit libre al cierre del ejercicio ecónomico de la correspondiente entidad, deberán ser ejecutados por la entidad correspondiente en un período máximo de dos años. De lo contrario, deberán ser devueltos al presupuesto de la República para ser aplicados a la amortización de la deuda interna y externa de la Administración Central.

Sin embargo, tomando en consideración el contexto actual de las finanzas públicas, se estima necesario ampliar y fortalecer las medidas allí contempladas en materia de superávit. Es a partir de ello, que el Poder Ejecutivo ha realizado un esfuerzo importante por localizar superávits en el sector descentralizado institucional y diversos órganos desconcentrados que puedan ser utilizados para el pago del servicio de la deuda, específicamente de la Junta de Protección Social, el Instituto de Desarrollo Rural, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Costarricense de Turismo, la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, la Superintendencia de Telecomunicaciones, la Junta Administrativa del Registro Nacional, la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, el Consejo de Salud Ocupacional y el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, así como los montos correspondientes a la liquidación total de la Sociedad Reconstructora Chino Costarricense (SORESCO).

Lo anterior, mediante un análisis integral de las necesidades y compromisos existentes de las instituciones contempladas en el presente proyecto de ley, de manera que puedan

contribuir en las acciones para amortizar la deuda de Gobierno Central, sin generar afectaciones en los fines públicos asignados de manera específica a cada una de ellas.

Esta amortización, junto con la maduración de la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, permitiría disminuir la presión que realiza el Ministerio de Hacienda para captar recursos para asumir sus diferentes compromisos.

Asimismo, la implementación de las medidas propuestas en la presente iniciativa ayudaría a evitar el escenario más restrictivo que impone la regla fiscal; ya que lograría mantener una razón de la deuda con respecto al PIB menor al 60%. Esta situación toma gran relevancia al tener en consideración la compleja coyuntura económica en la que se encuentra el país, tanto a nivel nacional como internacional, que si bien presenta signos de recuperación, exige la aplicación de nuevas medidas que generen mayor eficiencia y control para la optimización de los recursos disponibles en beneficio del bienestar de mayor número.

Por las razones anteriormente expuestas se somete a conocimiento de los señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA

PAGAR: PROYECTO PARA EL PAGO DE INTERESES Y AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA, REFORMA A LA LEY DE EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, LEY N° 9371 DEL 28 DE JUNIO DE 2016

ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónese un nuevo Capítulo IV a la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N° 9731 del 28 de junio de 2016, y córrase la numeración del “Capítulo IV” actual a “Capítulo V” y el artículo 16 actual a artículo 20, para que en adelante se lea:

CAPÍTULO IV
MEDIDAS PARA EL PAGO DE INTERESES Y AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Artículo 16- Por una única vez las instituciones autónomas, fondos y dependencias del Estado enumeradas en el presente artículo deberán trasladar al Ministerio de Hacienda los montos económicos exactos que se definen a continuación:

a) La Junta de Protección Social un total de treinta y cuatro mil millones de colones (₡ 34 000 000 000).

b) El Instituto Nacional de Aprendizaje un total de treinta y tres mil millones de colones (₡ 33 000 000 000).
c) El Instituto de Desarrollo Rural un total de diecisiete mil millones de colones (₡ 17 000 000 000).
d) El Instituto Costarricense de Turismo un total de veinticinco ochocientos cuatro millones de colones (₡ 25 804 000 000).
e) La Junta Administrativa de la Imprenta Nacional un total de dieciocho mil seiscientos treinta y seis millones de colones (₡ 18 636 000 000).
f) El Instituto Costarricense de Puertos del Pacifico un total de quinientos treinta y seis millones de colones. (₡ 536 000 000).
g) La Superintendencia de Telecomunicaciones un total de cinco mil seiscientos sesenta y nueve millones de colones (₡ 5 669 000 000).
h) La Junta Administrativa del Registro Nacional un total de veinticuatro mil millones de colones. (₡ 24 000 000 000).
i) El Fondo del Consejo de Salud Ocupacional deberá trasladar al Ministerio de Hacienda la suma de dieciocho mil millones de colones (₡18 000 000 000).
j) El Fondo Nacional de Telecomunicaciones un total de cuarenta mil millones de colones (₡40 000 000 000).
k) La Oficina de Cooperación Internacional de la Salud un total de novecientos cincuenta y seis millones de colones (₡956 000 000).

Para cumplir con la obligación definida en esta ley, las instituciones del Estado mencionadas en este artículo utilizaran los recursos que disponen en sus superávits institucionales del ejercicio económico previo al año siguiente de aprobación de la presente ley, incluyendo aquellos cuya fuente de financiamiento tenga un destino específico.

Las instituciones que al momento de entrada en vigor de esta ley mantengan recursos económicos invertidos en bonos o títulos de inversión del Ministerio de Hacienda, podrán transferir los mismos en favor de dicho Ministerio. Dichos montos serán reconocidos como parte de la suma total que deberán trasladar según quedó de definido en el presente artículo.

Artículo 17- Por una única vez, la Refinadora Costarricense de Petróleo deberá trasladar al Ministerio de Hacienda la suma de nueve mil quinientos millones de colones (₡9 500 000 000). Para esta transferencia, utilizará el dinero resultante de la liquidación total de la Sociedad Reconstructora Chino Costarricense (SORESCO).

Artículo 18- Por una única vez, el Fondo del Consejo de Salud Ocupacional deberá trasladar al Ministerio de Hacienda el 80% de los recursos percibidos de la transferencia realizada por el Instituto Nacional de Seguros por concepto del seguro riesgos del trabajo correspondiente al año 2020.

Artículo 19- El Ministerio de Hacienda quedará obligado a utilizar los recursos económicos otorgados por la presente ley con el propósito de que estos sean utilizados para el pago del servicio de la deuda del Estado, entendiéndose esta última como el pago tanto de intereses, así como de amortización de la deuda.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República a los diez días del mes de febrero de dos mil veinte.

CARLOS ALVARADO QUESADA

Rodrigo Chaves Robles
Ministro de Hacienda

13 de febrero de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.