**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

# PROYECTO DE LEY

# ADICIÓN DE UN INCISO D) 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 "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS" DE 4 DE DICIEMBRE DE 2018

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS**
**Y SEÑORAS DIPUTADAS**

**EXPEDIENTE N.º 21.494**

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

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

PROYECTO DE LEY

**ADICIÓN DE UN INCISO D) AL ARTÍCULO 6, DEL TÍTULO IV RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA, CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS, DE LA LEY N.° 9635 "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS" DE 4 DE DICIEMBRE DE 2018**

Expediente N.° 21.494

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los diputados y diputada que suscribimos el presente proyecto de ley consideramos que a medida que los Gobiernos Locales siguen fortaleciéndose, incursionando en nuevos proyectos, prestando servicios y mejorando su gestión administrativa, reciben mayor reconocimiento de una ciudadanía que espera cada vez más de sus municipalidades. Estas crecientes expectativas siguen marcando un rumbo irreversible en el que los gobiernos locales tomarán todavía mayor relevancia y serán actores más influyentes en todos los ámbitos de la vida de sus comunidades.

Sin embargo, consideramos que este rumbo sigue afrontando el mismo reto de siempre: Costa Rica es uno de los países más centralizados del mundo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Ciudades y Gobiernos Locales (UCLG) (2016), en el estudio: *Subnational Governments around the world: Structure and finance*, en el mundo los gobiernos subnacionales administran en promedio un 23.9% del total de los presupuestos públicos, mientras que en Costa Rica las municipalidades apenas tienen a su cargo un 2.3% del presupuesto global de todo el sector público según los presupuestos aprobados 2018, contraviniendo el Artículo 170 constitucional sobre la asignación del 10% de los ingresos ordinarios.

Esta asignación de recursos es tan baja, que ni siquiera se acerca a los promedios alcanzados por el conjunto de los países de bajo ingreso o de los países de renta media, a saber 7.5% y 20.3% respectivamente.

**SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2015-2018**
**MILLONES DE COLONES Y PROCENTAJES**

| Sector Institucional | Presupuesto Definitivo | | | Presupuesto Inicial | Part. % |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
| Gobierno Central (GC) | 7.905.839 | 8.150.612 | 9.202.381 | 9.377.013 | 36,5% |
| Instituciones Descentralizadas No Empresariales | 4.440.789 | 5.063.937 | 5.219.289 | 5.436.150 | 21,2% |
| Empresas Públicas No Financieras (EPNF) | 4.655.218 | 4.711.443 | 4.832.978 | 4.975.524 | 19,4% |
| Instituciones Públicas Financieras (IPF) | 3.593.033 | 3.665.768 | 3.620.263 | 3.600.711 | 14,0% |
| Órganos Desconcentrados (OD) | 1.556.780 | 1.572.071 | 1.773.470 | 1.691.204 | 6,6% |
| **Gobiernos Locales (GL)** | **540.535** | **600.289** | **695.972** | **582.344** | **2,3%** |
| **TOTAL SECTOR PÚBLICO** | 22.692.194 | 23.764.122 | 25.344.352 | 25.662.946 | 99,9% |
| Sector Privado | 92.420 | 73.523 | 111.806 | 32.945 | 0,1% |
| **TOTAL RECURSOS PÚBLICOS** | 22.784.614 | 23.837.645 | 25.456.158 | 25.695.891 | 100,0% |

Fuente: CGR 2018, Presupuestos Públicos 2018, Situación y Perspectivas.

Para quienes firmamos esta iniciativa de ley es contradictorio que mientras se habla de la incorporación de nuestro país a la OCDE, se desconoce, o no se discute, que de los 21 países donde los gobiernos subnacionales administran más porcentaje que sus respectivos presupuestos públicos, 15 son justamente naciones integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Por ello consideramos que en el marco de estas buenas prácticas, el empoderamiento y el fortalecimiento de nuestros gobiernos locales no es solo necesario, sino urgente. La descentralización efectiva es la mejor estrategia posible para impulsar el desarrollo del país, pues se debe entender con toda claridad que no hay Estados fuertes sin Gobiernos Locales fuertes.

La ley N.° 9635, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, publicada el 4 de diciembre del 2018, en el diario oficial La Gaceta N° 225, Alcance N° 202, específicamente en su Título IV, Responsabilidad Fiscal de la República, se incorporan mecanismos que pretenden la estabilidad y la salud financiera del Estado como camino para la consolidación fiscal y salud económica del país. Si bien este título pone importantes frenos y reglas para controlar el gasto en el gobierno central y sus entes adscritos, no se consideró al momento de su aprobación, las particularidades de los gobiernos locales que generan sus propios ingresos y no producen déficit en el gobierno central. Por tanto, los proponentes de esta iniciativa pretendemos reconocer las particularidades presupuestarias del régimen municipal e incorporarlas en la Ley N.° 9635.

El Ministerio de Hacienda emitió la circular DM-04662019, en la cual determina que los “Jerarcas, Gobiernos Locales y otras entidades de gobiernos locales” deben someterse a la “aplicación de la regla fiscal en la formulación de los presupuestos ordinarios del 2020”. En la práctica tal disposición pretende que las municipalidades tengan como tope al crecimiento del gasto corriente para el año entrante, un 4.67% con respecto del presupuesto 2019; en contravención con el rige inciso d) de la Ley N.° 9635 y su transitorio XXXVIII, que establece la aplicación de la regla fiscal hasta el año 2021.

Debemos recordar que es a través del gasto público como el Estado materializa la atención de sus responsabilidades para con los ciudadanos; por lo tanto, poner un tope al gasto público no es un fin en sí mismo, sino más bien una necesidad no deseada ante el grave escenario de déficit fiscal que enfrenta el Gobierno Central. Sin embargo, limitar el gasto corriente de las municipales no impacta de forma directa el déficit fiscal del Gobierno Central, por lo que no se justifica someter a estas entidades autónomas a que limiten su accionar perjudicando los intereses de los munícipes de su cantón.

Debe considerarse que las transferencias de recursos del Gobierno Central a las municipalidades corresponden casi exclusivamente a transferencias de capital, por lo que no son utilizadas para sufragar gasto corriente. En el 2018 solo se asignó a las municipalidades aproximadamente un 1.2% del total del Presupuesto de la República, que representa más del 92% de estas transferencias a recursos dispuestos por la Ley N.° 9329, “Primera ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”, esta asignación de recursos que atiende la disposición constitucional consignada en el artículo 170 de la carta magna.

Una revisión más detallada de la información disponible sobre presupuestos públicos generada por la Contraloría General de la República, viene a reforzar los argumentos en contra de la aplicación de la regla fiscal en las municipalidades, tal y como se detalla a continuación.

**Recursos Municipalidades Presupuesto de la República ejercicio económico 2018**

| | Presupuesto Actual | Total Presupuesto | % Presupuesto total |
|---|---|---|---|
| **Total Recursos Municipalidades** | **₡117.364,30** | **₡9.861.950,10** | **1,19%** |
| Combustibles Ley 8114 | ₡108.054,30 | | **1,10%** |
| Der. Exp. Banano Ley 7313 | ₡3.701,20 | | **0,04%** |
| Expor. Vía Terrestre Ley 9154 | ₡822,30 | | **0,01%** |
| Derechos de Salidas Aéreas Ley 8316 | ₡1.858,00 | | **0,02%** |
| Derecho de Salida Vía Terrestre Ley 9154 | ₡1.086,20 | | **0,01%** |
| Partidas Específicas Ley 7755 | ₡1.714,30 | | **0,02%** |
| Otros recursos asignados M. Agricultura | ₡128,00 | | **0,00%** |

Nota: "Se incumple el artículo 170 de la constitución Política: Las corporaciones Municipales son autonomas. En el presupuesto ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un 10% de los ingresos ordinario calculados para el año económico correspondiente..."

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda a partir de la liquidación presupuestaria 22/11/2018, SIGAF

En el documento del órgano contralor, Presupuestos Públicos 2018. Situación y perspectivas (2018), se detalla que, en su conjunto, el presupuesto municipal 2018 se compone en un 72.1% por ingresos corrientes, un 18.9% por ingresos de capital y solamente un 9% por financiamiento. Esto pone en evidencia un marcado contraste con la situación financiera del Gobierno Central, donde el presupuesto está financiado en un 55,3% con ingresos corrientes, un 5% con ingresos de capital y un preocupante 44,7% con endeudamiento.

La práctica recurrente del Gobierno Central de financiar gastos corrientes con endeudamiento, es justamente uno de los síntomas más preocupantes del déficit que llevó a la aprobación de la Ley N.° 9635, "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", pues conlleva un crecimiento insostenible de la deuda. No obstante, es absolutamente necesario consignar con toda claridad que la situación del Gobierno Central no se repite en la generalidad del régimen municipal, pues, como ya se dijo, el endeudamiento apenas representó un 9% del conjunto de los ingresos para los presupuestos ordinarios 2018 y, gracias a la estricta fiscalización de la Contraloría General de la República, las municipalidades no financian gasto corriente con ingresos que no sean de esta misma naturaleza.

Las municipalidades ya se encuentran sujetas a una serie de disposiciones normativas cuidadosamente fiscalizadas por la Contraloría General de la República. Estas disposiciones, que en la práctica pueden ser calificadas como reglas fiscales, se constatan en la "Certificación de la Verificación de Requisitos del Bloque de Legalidad", documento obligatorio en el proceso de aprobación presupuestaria municipal ante la Contraloría. La revisión del cumplimiento de estos requisitos por parte de órgano contralor, es tan estricto que en la práctica ha llevado a improbación de presupuestos municipales. Entre las principales reglas a cumplir en el presupuesto inicial y sus variaciones, destacan:

- **Los gastos fijos ordinarios se financian con ingresos ordinarios**, artículo 110 del Código Municipal y artículo 6 de la Ley N° 8131 (principios de equilibrio y de limitación en el presupuesto institucional para el financiamiento de gastos corrientes).

- **Se financian gastos corrientes con ingresos de capital que infrinjan lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos,** N° 8131 (principios de legalidad, de limitación en el presupuesto institucional para el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital y especificación).

- **Se cumple con el porcentaje destinado a gastos generales de administración (máximo 40% de los ingresos ordinarios municipales),** según lo dispuesto en el artículo 102 del Código Municipal (principios de programación, gestión financiera y especificación).

- Se incluye el contenido presupuestario para cumplir con las órdenes emitidas por la Sala Constitucional, acorde con lo dispuesto en los artículos 41 y 48 de la Constitución Política.

- Se incluye el contenido presupuestario suficiente, cuando ha vencido el plazo de tres meses para atender las obligaciones derivadas de resoluciones judiciales, conforme con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa N° 36676 o acorde con lo dispuesto en el artículo 168 inciso 2) del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N° 85087, según corresponda.

- Se incorpora el contenido presupuestario para financiar las partidas y subpartidas de egresos necesarios para el funcionamiento de la institución durante todo el año, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política y los artículos 4 y 5 inciso a) de la Ley N° 8131 (principios de universalidad e integridad y sostenibilidad).

- La municipalidad se encuentra al día en las operaciones con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), acorde con lo establecido en el artículo 37 de la Ley del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, N°4716 (principios de legalidad, universalidad e integridad).

- Existe equilibrio presupuestario entre los ingresos y egresos propuestos, conforme con lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, 100 del Código Municipal y 5, inciso c), de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 y el numeral 2.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (principios de anualidad y universalidad e integridad).

- Todos los recursos con destino específico se encuentran aplicados según la finalidad establecida en el bloque de legalidad que les da origen (principios de legalidad, especificación y universalidad e integridad).

Además, la Contraloría reporta que se ha venido dando un comportamiento creciente en los ingresos corrientes de las municipalidades; así en el 2018 se registra un crecimiento del 6,6% respecto del presupuesto inicial del 2017, que "*obedece entre otras cosas a la actualización de tarifas; mejoras en el proceso de gestión de cobro; mejoras en el proceso de planificación; entre otros, con el objeto de atender los intereses y servicios cantonales a su cargo*" (CGR, 2018). Es oportuno comparar este crecimiento de un 6.6% con el pretendido tope al crecimiento del gasto corriente de un 4.67%, demostrándose que es innecesario e inoportuno dicho límite cuando las finanzas municipales permiten mayores egresos de esta naturaleza.

Los datos reseñados vienen a corroborar que no es correcto, ni atiende al interés común, aplicar la regla fiscal a los gobiernos locales, pues esto sería desconocer las evidentes diferencias de su situación financiera con respecto del Gobierno

Central. Incluso, a pesar de ser 89 entes municipales (incluyendo Concejos Municipales de Distrito), estos solo representan el 3,5% del total de los recursos destinados a las remuneraciones del sector público, remuneraciones que además se financian con recursos propios.

Es muy importante señalar que las municipalidades, como administraciones tributarias, autogestionan la mayor parte de sus ingresos, alrededor del 80%, por lo que no existe justificación por la cual una municipalidad que mejore su gestión de recaudación se tenga que limitar el crear, mejorar, ampliar o aumentar la frecuencia en los servicios que brinda al contribuyente, debido al tope de crecimiento en el gasto corriente impuesto en la Regla fiscal, sobre todo considerando que el Gobierno Central, en términos generales, no financia el gasto corriente de las Municipalidades.

Para el año 2018, los ingresos corrientes municipales (72,1% del presupuesto conjunto de los gobiernos locales), fueron generados principalmente por la venta de bienes y servicios entre los que destacan la venta de agua, servicios de recolección de residuos, servicio de aseo de vías y sitios públicos, las licencias profesionales, comerciales y otros permisos, y el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles (CGR, 2018).

Poner un tope al crecimiento del gasto corriente en los gobiernos locales a través de la regla fiscal, limita remuneraciones, cargas sociales, contratación de servicios, capacitación, suministros y materiales necesarios para la operación, pago de intereses, ampliación de los servicios, nuevas plazas, labores de mantenimiento, entre otros. Es decir, se traduce en una afectación a las acciones municipales que convergen en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de cada cantón.

Es por ello que el espíritu de los legisladores que suscribimos este proyecto de ley tiene como objetivo excluir a las municipalidades y concejos municipales de distrito del país, del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, Capítulo I “Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios”, de la Ley N.° 9635, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.

Para demostrar que hay afectación, deseamos citar algunos ejemplos reales de las limitaciones en las gestiones municipales con la implementación del tope al crecimiento del gasto corriente, como los siguientes:

- Implementación o ampliación de Policía Municipal. Actualmente existen 29 cantones con policía municipal, con base en estas experiencias y partir de información suministrada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), contratar un equipo de cinco policías municipales, con su equipamiento correspondiente (excluidos bienes duraderos), tiene un costo anual aproximado de 38 millones de colones.

- A partir de la experiencia de la Municipalidad de Grecia, implementar un programa de tecnovigilancia con 47 cámaras de seguridad de alta definición, inteligentes y con visibilidad nocturna, bajo la modalidad de servicio administrado, tiene un costo anual de 75 millones de colones. Este tipo de gasto sería considerado corriente y estaría sujeto al tope de la regla fiscal.

- Ampliar cobertura y/o frecuencia de cualquier servicio municipal, como por ejemplo recolección de residuos o el aseo de vías, también se vería afectado por el tope, aún si dichos servicios se tercerizaran.

- A las municipalidades que cuentan con acueducto y que están en el proceso de pasar de tarifas fijas a tarifas medidas, les implicaría la contratación de personal para la micro medición.

- Implementación de proyectos de parquímetros también lleva asociado gasto corriente, pues implica la contratación de personal.

- Limitación en la ampliación de programas de culturales, deportivos y recreativos.

Todos los ejemplos mencionados anteriormente responden a necesidades reales de hoy en las comunidades, la ampliación de estos servicios y programas municipales son inversión en los ciudadanos a pesar de que contablemente se registren como gastos corrientes. Lo anterior implica que los ciudadanos no tendrán un acceso adecuado de los servicios municipales ya que han sido limitados por las reglas fiscales en detrimento de los derechos individuales y colectivos consignados en la Constitución Política.

Otras causas asociadas a la subejecución presupuestaria son las transferencias tardías del Gobierno Central a las Municipalidades de los recursos destinados a obras de infraestructura vial (que con frecuencia se realizan en las últimas semanas de diciembre). También se puede citar las provisiones para cesantía, que algunas transferencias dependen de la coordinación con terceros o de la captación del ingreso efectivo para poder determinar el monto de la transferencia y su efectiva ejecución.

En atención a todos los argumentos reseñados, en favor de los intereses de los ciudadanos y de los servicios y atención de calidad que se merecen, así como de la autonomía municipal amparada en la Constitución Política, se propone a consideración de los señores (as) diputados (as), el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**ADICIÓN DE UN INCISO D) AL ARTÍCULO 6, DEL TÍTULO IV "RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA", CAPÍTULO I "DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS", DE LA LEY N.° 9635 "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS" DE 4 DE DICIEMBRE DE 2018**

ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónese un inciso d) 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 "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas" de 4 de diciembre de 2018, cuyo texto dirá:

Artículo 6- Excepciones

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

[…]

**d) Las municipalidades y concejos municipales de distrito del país.**

Rige a partir de su publicación.

| | |
|---|---|
| Roberto Hernán Thompson Chacón | María José Corrales Chacón |
| Paola Alexandra Valladares Rosado | Gustavo Alonso Viales Villegas |
| Erwen Yanan Masís Castro | Daniel Isaac Ulate Valenciano |
| Luis Ramón Carranza Cascante | José María Villalta Flórez-Estrada |
| Wálter Muñoz Céspedes | Jonathan Prendas Rodríguez |
| Franggi Nicolás Solano | Nidia Lorena Céspedes Cisneros |
| David Hubert Gourzong Cerdas | Carmen Irene Chan Mora |
| Óscar Mauricio Cascante Cascante | Aracelly Salas Eduarte |
| Eduardo Newton Cruickshank Smith | Dragos Dolanescu Valenciano |

**Diputados y diputadas**

02 de julio de 2019.

NOTAS: Este proyecto fue dispensado de todo trámite.

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