

MP-DMP-OF-2022-0384
27 de setiembre de 2022

Señora
Melina Ajoy Palma
Diputada
Primera Secretaria
Asamblea Legislativa

Señora
Luz Mary Alpizar Loaiza
Diputada
Segunda Secretaria
Asamblea Legislativa

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DEL DIRECTORIO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	
El: 27 SET. 2022	
A las: 12:35	Horas: _____
Recibido por: Margarita Matarrita R.	
<i>Secretaría del Directorio</i>	

Estimadas señoras:

Tengo el agrado de saludarlas con ocasión de remitirles el oficio PR-P-0048-2022, del 26 de setiembre de 2022, en el cual el Poder Ejecutivo formula un veto total por razones de oportunidad y conveniencia del Decreto Legislativo N° 10.307 "LEY PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1", para el trámite correspondiente.

Atentamente,

Natalia Díaz Quintana
Ministra

Ministerio de la Presidencia





San José, 26 de setiembre del 2022
PR-P-0048-2022

Señor Diputado
Rodrigo Arias Sánchez
Presidente
Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DEL DIRECTORIO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	
El:	27 SET. 2022
A las:	12:35 Horas:
Recibido por:	Margarita Matarrita R. Secretaria del Directorio

Estimado Presidente:

Reciba un atento saludo. En ejercicio de las potestades constitucionales consagradas en los artículos 125 y 126 de la Constitución Política, el Poder Ejecutivo procede en este acto a formular el veto total, por razones de oportunidad y conveniencia, del Decreto Legislativo número N° 10.307 "LEY PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1, adición del inciso f) al artículo 6 de la Ley N° 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.

I. Legitimación para la formulación del veto

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política en el artículo 125, la potestad para vetar un decreto legislativo recae en el Poder Ejecutivo. Dicha facultad puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo contra cualquier proyecto de ley, salvo la excepción dada por el mismo numeral 125 citado.

La presente objeción se efectúa respecto de la totalidad del Decreto Legislativo número 10.307, dentro del plazo contemplado en el artículo 126 constitucional, sean los 10 días contados a partir de la recepción del proyecto de ley aprobado, que en este caso se dio el 14 de setiembre del 2022.

II. Oportunidad y conveniencia del veto al Decreto Legislativo No. 10.307

A. Sobre la importancia de la Regla Fiscal



Actualmente, el contexto de las finanzas públicas de Costa Rica es complicado. La relación deuda/PIB es sumamente alta, la cual se coloca en el escenario más restrictivo de la regla fiscal, implicando que en la economía nacional persisten graves condiciones de vulnerabilidad ante impactos externos. Por tales razones, se debe tener mucha prudencia y mesura en las reformas que se lleven a cabo y no solamente sopesar sus efectos en lo inmediato, sino las repercusiones en el mediano y largo plazo, así como el impacto que tendrán sobre la ruta de consolidación fiscal que estamos comenzando a emprender.

La regla fiscal es la principal herramienta y garante del control del gasto público y su valor no es sólo en términos prácticos, sino también en lo simbólico. **Legitimar la tendencia de excluir instituciones del ámbito de aplicación de la regla envía un mensaje erróneo sobre el compromiso de los actores políticos respecto a la consolidación y estabilidad fiscal del país.** Los mercados se ven afectados por las decisiones de los agentes económicos y, en la medida en que Costa Rica siga debilitando la única herramienta que posee para garantizar el control del gasto público, tambalea peligrosamente con su reputación y ello podrá traducirse en peores condiciones para el financiamiento del Estado.

Como bien lo señala la Contraloría General de la República:

“...En términos prácticos, la regla fiscal limita el crecimiento del gasto corriente en el sector público no financiero en función del nivel de la deuda del Gobierno Central en relación con el PIB y del crecimiento del PIB a precios corrientes en años recientes, esto con el propósito de incidir en el crecimiento del endeudamiento del Gobierno Central y reducir la exposición a riesgos fiscales, por medio de un mecanismo de ajuste gradual que implemente la disciplina fiscal en todos los actores...”¹.

El objetivo principal de la estabilidad fiscal es permitir mejores condiciones para que el sector privado pueda desarrollarse y expandirse de mejor forma, y para que los ciudadanos y ciudadanas reciban más y mejores servicios públicos. En la medida en que las finanzas públicas estén en buenas condiciones, el Estado no ejercerá presiones adicionales sobre los mercados de financiamiento y ello se traducirá en mejores tasas de interés, tipo de cambio estable y mayor atracción de inversión; todas condiciones básicas para la exportación y que van en la línea con los objetivos que persigue la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.

¹ Contraloría General de la República. Oficio DFOE-SAF-0335 del 16 de julio del 2020 (referido al Oficio No. 10836).



Al respecto, cabe señalar que, al analizar el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas mediante la Sentencia N° 2018-19511, la Sala Constitucional resaltó lo siguiente, en relación al objetivo de la normativa:

*“En este contexto, reviste de especial importancia una interpretación armoniosa del principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho. **La Sala advierte que, para que un Estado Social de Derecho pueda persistir y cumplir sus fines constitucionales y legales, deviene necesario que se efectúe un sano manejo de las finanzas públicas; es decir, de manera inexorable debe existir un 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. Dicho de otra forma, **el Estado Social de Derecho “ideal” es el Estado Social de Derecho “posible”, contra el que precisamente se actúa, cuando se quebranta el principio de equilibrio presupuestario, toda vez que, a mediano plazo, eso pone en serio riesgo o del todo impide obtener los recursos necesarios para sustentar un Estado Social de Derecho “real”, uno del que verdadera y efectivamente puedan gozar los más vulnerables. Vigilar entonces que no se llegue a caer en una Constitución fallida o de papel, donde los derechos prestacionales de rango constitucional no puedan ser efectivos, es tarea fundamental de esta Sala, estrictamente dentro de lo que el marco de sus competencias se lo permite.**” (el subrayado no corresponde al original)*

En virtud de lo anterior, el Poder Ejecutivo, en particular desde las potestades que se ejercen desde la cartera de Hacienda, es consistente al pronunciarse en contra de diversos proyectos de ley tendientes a excluir a entidades del Sector Público No Financiero de la aplicación de la Regla Fiscal, procurando un manejo sano de las finanzas públicas. Lo anterior, por cuanto se tiene el convencimiento pleno de que una buena parte de las posibilidades de éxito de los objetivos del Título IV de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y sus reformas, y en particular para consagrar la ruta hacia la sostenibilidad fiscal –entendida esta como la capacidad de un Gobierno de cumplir sus obligaciones, de manera indefinida, sin caer explícitamente en la insolvencia, en la



cesación de pagos, o el poner en riesgo sus compromisos constitucionales, legales o normativos— es necesario el estricto cumplimiento de la normativa referida a la regla fiscal.

En un plano amplio y general, las medidas estipuladas en el artículo IV de la Ley No. 9635 buscan salvaguardar los derechos fundamentales de todas las personas costarricenses y habitantes de la nación, establecidos en la Constitución Política, al establecer lineamientos claros para cumplir con el principio constitucional del equilibrio presupuestario del país, definiendo criterios de asignación presupuestaria y controlando su crecimiento, como parte de una política económica general de gasto público, permitiendo el desarrollo y progreso del Estado Social de Derecho costarricense.

Respecto a los objetivos de la Regla Fiscal, la Contraloría General de la República ha manifestado:

“... la regla fiscal es la principal herramienta con la que actualmente cuenta el país para retornar a la senda de la sostenibilidad del gasto público. Si bien los mayores desequilibrios los encontramos en el Gobierno Central, por la dependencia de algunas instituciones de transferencias de este, la disciplina fiscal es necesaria en todos los actores institucionales para evitar mayores riesgos de insolvencia”²

En este mismo orden de ideas, según el artículo 4 del Título IV de la citada Ley No. 9635, el objeto de dicho título es “establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal”.

Además, el artículo 8 ibídem estipula que la responsabilidad fiscal, es la 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.

Por lo anterior, se considera que exceptuar a Sistema de Emergencias 9-1-1 de forma aislada, así como otras iniciativas que se han presentado por separado, va en contra del objetivo de la Ley No. 9635 que es el fortalecimiento de las finanzas públicas. El Poder Ejecutivo encuentra mérito para excluir al 9-1-1, así como a otras instituciones en virtud de su naturaleza jurídica y actividades, de la Regla Fiscal. Sin embargo, este es un tema que se debe tratar con integralidad de acuerdo a la naturaleza jurídica de las organizaciones, según lo indicado en el artículo 4 de su Título IV, en lo

² Contraloría General de la República. #MonitoreoCGR – MA2020 n°14 “Verificación del cumplimiento de la regla fiscal en 2020”. Recuperado de: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2020/memoria2020/monitoreo-ma14>



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

B. Sobre la naturaleza jurídica de Sistema de Emergencias 9-1-1.

El fundamento legal del Sistema de Emergencias 9-1-1 se deriva de los artículos 1 y 2 de la Ley N° 7566 del 18 de enero de 1996, denominada Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, el cual establece:

“ARTICULO 1.- Creación. Créase el Sistema de Emergencias 9-1-1, con cobertura en todo el territorio nacional y adscrito al Instituto Costarricense de Electricidad. Su objetivo será participar, oportuna y eficientemente, en la atención de situaciones de emergencia para la vida, libertad, integridad y seguridad de los ciudadanos o casos de peligro para sus bienes.

El nivel de desconcentración será máximo, según el inciso 3) del artículo 83, de la Sección I, Capítulo III, Título III de la Ley General de la Administración Pública, respecto a las competencias que, de manera exclusiva, la presente ley asigna al Sistema.” (Así reformado por el artículo único de la ley N° 7663 de 21 de marzo de 1997)

“ARTICULO 2.- Regulación. El Sistema tiene personalidad jurídica instrumental y su organización y actividad serán reguladas por el Derecho Público. El ejercicio de la personalidad jurídica instrumental se utilizará en los actos que el Sistema ejecute, para cumplir con los acuerdos de la Comisión Coordinadora o desempeñar las funciones que la ley le asigne, en materia de administración presupuestaria y recursos humanos, capacitación, coordinación interinstitucional, manejo de emergencias y otras no compatibles dentro del marco de competencia del Instituto Costarricense de Electricidad.

Para estos fines, el Órgano dispondrá de la potestad de ejecutar su asignación presupuestaria, según sus objetivos definidos de servicio y coordinación interinstitucional, y sujeto al mandato de las leyes que regulan dicho ejercicio.” (Así reformado por el artículo único de la ley N° 7663 de 21 de marzo de 1997)



El Sistema Nacional de Emergencias es un órgano desconcentrado máximo adscrito al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con personalidad jurídica instrumental y regulado por el derecho público. Por lo cual, además, es necesario tomar en cuenta que la naturaleza jurídica del ICE, institución de la cual depende el 9-1-1, es la de una institución autónoma que está sujeta al régimen de competencia.

Los argumentos que ha dado la institución en repetidas ocasiones para su exclusión de la aplicación de la Regla Fiscal, es que no recibe financiamiento del Gobierno Central para sus labores y que ha ejecutado menos de lo presupuestado durante varios años, asumiendo incluso los egresos ocasionados por la pandemia del COVID 19, mismos que no estaban considerados en el presupuesto inicial del periodo 2020. Además, han manifestado que la prestación del servicio se ha visto limitada y deteriorada por la aplicación de la regla fiscal, cuya naturaleza y función es contraria y ajena a la del Sistema de Emergencias 9-1-1, institución que por su naturaleza viene funcionando como una institución sin fines de lucro.

En abril de 2022, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, emitió su criterio sobre el Proyecto de Ley No. 22.732 “Ley para Exceptuar de la Aplicación de la Regla Fiscal al Sistema de Emergencias 9-1-1”, mediante el oficio STAP-0488-2022, en el que se concluyó que la exclusión del SE. 911 de la aplicación de la Regla Fiscal, enviaría una señal que incentivaría a que más instituciones del Sector Público no Financiero quieran salirse de dicho cumplimiento, lo que a su vez afectaría el cumplimiento de los propósitos y principios contemplados en el título IV de la Ley No. 9635 y los esfuerzos realizados por el país.

Por su parte, tomando en cuenta que la aplicación de la Regla Fiscal para los periodos 2020 y 2021 se aplicaba al crecimiento del Gasto Corriente (2020 de 4,67% y 2021 de 4,13%) y que para el periodo 2022 el crecimiento autorizado es de 1,96%, limitando también el crecimiento del Gasto Total, a continuación, se muestra una tabla con el comportamiento de la institución en relación con la ejecución presupuestaria.



Tipo de Gasto	Monto ejecutado 2019	Monto ejecutado 2020	Monto ejecutado 2021	Tasa Crecimiento 2019-2020	Tasa Crecimiento 2020-2021	Monto Máximo ejecutar 2022
Gasto Corriente	4.107,86	4.545,29	4.583,04	10,65%	0,83%	4.559,50
Gasto de Capital	N/A	N/A	0,00	N/A	N/A	N/A
Gasto Total	N/A	N/A	4.583,04	N/A	N/A	4.559,50
Gasto Total	N/A	N/A	4.583,04	N/A	N/A	4.559,50

Como se puede ver en el cuadro anterior, de acuerdo con la liquidación presupuestaria del periodo 2020, el gasto corriente ejecutado alcanzó la suma de ¢4.545,3 millones, monto que excedió en ¢245,6 millones el monto máximo para el cumplimiento de la regla fiscal que para este periodo era de ¢4.299,70 millones, es decir que la institución tuvo una tasa de crecimiento de 10,65% respecto al 2019. Según la institución esto fue debido a que no tenían presupuestados los gastos adicionales que fueron ocasionados por la pandemia del COVID 19.

Para el 2021, tomando como base los ¢4.299,70 millones del gasto máximo del 2020, sobre el cual se le aplicó el porcentaje de crecimiento para del 4,13% establecido para el 2021, el monto de gasto corriente máximo a ejecutar era de ¢4.477,27 millones, sin embargo, el gasto corriente ejecutado alcanzó la suma de ¢4.545,3 millones (creció 6,59% respecto al 2020), presentando un exceso de ¢111,19 millones correspondientes al monto ejecutado de la suma autorizada con fundamento en lo establecido en el inciso a) del artículo 16 Cláusulas de escape del Título IV de la Ley No. 9635 dada la declaratoria de emergencia por la pandemia del COVID-19, por lo que para el periodo 2021 no incumplió con la Regla Fiscal.

Por estas razones, la institución quiere salir de la regla fiscal. No obstante, luego de la más reciente reforma aplicada al Decreto Ejecutivo No. 41641-H, donde se estableció que el cumplimiento de la regla fiscal al final del periodo se deberá verificar comparando el presupuesto final del periodo con el presupuesto ordinario aprobado del periodo anterior, el SE. 911 se veía favorecido en el periodo 2022, como se puede apreciar a continuación:



Tipo de Gasto	PO 2019	PO 2020	PO 2021	Tasa Crecimiento 2019-2020	Tasa Crecimiento 2020-2021	Máximo presupuestar 2022
Gasto Corriente	5.253,83	5.421,04	5.043,49	3,18%	-6,96%	5 142,34
Gasto de Capital	N/A	N/A	3,96	N/A	N/A	N.A
Gasto Total	N/A	N/A	5.047,45	N/A	N/A	5 146,38

Luego de aplicada la reforma los montos máximos presupuestarios 2022 de gasto corriente y de gasto total para el cumplimiento de la Regla Fiscal del SE. 911, son de 5.142,34 (Gasto Corriente) y 5.146,38 (Gasto Total) y actualmente, según lo presupuestado por la institución, en el Gasto Corriente tienen un saldo de ¢282,51 millones y el Gasto Total un saldo de ¢13,53 millones. Además, como se puede ver en ambos cuadros, los montos presupuestados por la institución en todos los periodos excedían bastante los montos ejecutados por la misma, y aún así, no alcanzaban el porcentaje de crecimiento máximo autorizado para el cumplimiento de regla fiscal en cada periodo. Por lo que, con el cambio en el Decreto Ejecutivo, la entidad no tiene problemas para cumplir con la RF, por lo que no es necesario su exclusión en el ámbito de la Regla Fiscal.

Cabe reiterar que las excepciones fueron claramente dispuestas por el Legislador, sin que en torno a dichos aspectos se haya realizado ninguna interpretación excesiva o desmedida por parte del Ministerio de Hacienda, cuyo accionar se ha orientado únicamente a acatar los imperativos legales contenidos en el Título IV de la Ley No. 9635 y su Reglamento, así como dar seguimiento y control ex post del monitoreo y cumplimiento anual de Regla Fiscal.

En ese orden de ideas, la Sala Constitucional en el voto referido supra, indicó que la aplicación de la regla fiscal y los objetivos de la Ley N° 9635 se deben aplicar de manera transversal e involucra al Gobierno Central y al resto de los entes y órganos del sector público. Al respecto, indicó lo siguiente:

“El Título IV del proyecto de ley consultado desarrolla una política económica de Estado que, por su incidencia nacional en el manejo de las finanzas públicas, involucra la relación del gobierno central con el resto de los entes y órganos del sector público no financiero. (...)

Para iniciar el examen de este punto, la Sala enfatiza que el desarrollo de las actividades y el cumplimiento de los fines del Estado Central y, en general, de los entes de la Administración Pública no



se encuentran desvinculados de las reglas presupuestarias contempladas en la Constitución Política. Con independencia del rango de autonomía de cada institución, nuestra Carta Magna es clara en comprender el principio de equilibrio presupuestario como un eje transversal del ordenamiento jurídico” (el resaltado no es del original)

Por lo tanto, a partir de lo anterior, se demuestra que en la concepción de la Regla Fiscal, su propósito es abarcar de forma transversal el Sector Público No Financiero.

C. Sobre la fuente de financiamiento del Sistema de Emergencias 9-1-1.

Uno de los argumentos señalados para exceptuar al Sistema de Emergencias 9-1-1 del ámbito de la aplicación de la regla fiscal, esgrimidos en el informe técnico del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa es el siguiente:

“(...) El Sistema de Emergencias 911 (SE.911) es una institución Descentralizada no Empresarial cuyos ingresos emanan de una tasa de financiamiento establecida por la ley que lo creó (Ley No. 7566), y que proviene de la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público.(...)”

Cabe analizar que el artículo 7 de la N° 7566 del 30 de octubre de 1996, denominada Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, se estableció que se financiaran con una tasa del 0,75% sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público, en lo de interés dicho numeral dispone:

“ Artículo 7- Tasa de financiamiento. Para garantizar una oportuna y eficiente atención en las situaciones de emergencia para la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los abonados y los usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, los costos que demande el Sistema de Emergencias 9-1-1 se financiarán con una tasa de un cero coma setenta y cinco por ciento (0,75%) sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público, entendidos estos como los ingresos de los servicios de telefonía móvil, telefonía tradicional, telefonía VoIP, internet (fijo y móvil) y líneas dedicadas, así como el desarrollo y el mejoramiento de las comunicaciones con las instituciones adscritas al Sistema.



Los contribuyentes de esta tasa son los abonados y los usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, quienes se beneficiarán del servicio y de la garantía de su permanencia y eficiente prestación.

Los proveedores de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, en su condición de agente de percepción de esta tasa tributaria, incluirán en la facturación mensual de todos sus abonados y usuarios el monto correspondiente.

Asimismo, deberán poner a disposición de la administración del Sistema de Emergencias 9-1-1 los fondos facturados a más tardar un mes posterior al periodo de recaudación, mediante la presentación de una declaración jurada del periodo fiscal mensual.

Dichos agentes de percepción asumirán responsabilidad solidaria por el pago de esta tasa, en caso de no haber practicado la percepción efectiva. En caso de mora, se aplicarán los intereses aplicables a deudas tributarias, de conformidad con el artículo 57 de la Ley N.º 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971, y la multa por concepto de morosidad prevista en el artículo 80 bis del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

El monto de los mencionados intereses y multas no podrá considerarse, por ningún concepto, como costo de operación.

Además, el Sistema de Emergencias 9-1-1 se financiará con los aportes económicos de las instituciones integrantes de la Comisión Coordinadora, para lo cual quedan autorizadas por esta norma; asimismo, con las transferencias globales contenidas en los presupuestos de la República y las donaciones y legados de cualquier naturaleza, que se reciban para utilizarse en ese Sistema. (Así reformado por el artículo único de la ley N.º 9547 del 25 de abril del 2018)”

Por lo tanto, la aseveración respecto a que el Sistema de Emergencias 911 recibe sus ingresos de una tasa de financiamiento establecida por la Ley N.º 7566 que proviene de la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones, no es un argumento suficiente para excluirla de la aplicación de la regla fiscal.

III. Respecto a la solución propuesta por el Gobierno de la República



Como se explica anteriormente, la regla fiscal tiene un enfoque de integralidad del gasto público, por lo cual, su modificación se debe ver de esa forma. El permitir que leyes aisladas busquen que instituciones específicas y por separado sean excluidas de la regla fiscal podría generar un efecto de desmoronamiento de la regulación y generación de inequidades en el tratamiento fiscal que se da a instituciones que pueden estar en igualdad de condiciones y características en cuanto a la naturaleza jurídica y de sus actividades.

Siendo congruentes con el postulado anterior, se vetó también el Decreto Legislativo número 10.258, tramitado bajo el expediente legislativo No. 22.993 denominado: “Adición de un inciso H) al artículo 6 del Título IV "Responsabilidad Fiscal de la República", Capítulo 1 "Disposiciones Generales Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios", de la Ley N° 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018, para exceptuar de la aplicación de la Regla Fiscal a la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)”. El Poder Ejecutivo también encuentra mérito en una exclusión de PROCOMER de la Regla Fiscal, pero bajo un tratamiento integral que involucre a todas las entidades e instituciones con su misma naturaleza jurídica y con características que son incompatibles con esta regulación.

Ahora bien, en el entendido de la importante herramienta que constituye la regla fiscal para el saneamiento y fortalecimiento de las finanzas pública, también es necesario tomar en cuenta que existen afectaciones negativas al aplicar la regla a instituciones con ciertas características.

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 incidido 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. Es por eso que, más allá de ver el caso aislado del 9-1-1, es necesario analizar integralmente la regla fiscal, de manera que se busque una solución para todas las instituciones y gastos que no deben estar bajo la aplicación de esta. Tal es el caso de las empresas o instituciones públicas sometidas al régimen de competencia, en general, dentro de las cuales se vería beneficiado el 9-1-1, por estar adscrita al ICE.

Por otro lado, 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 también 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.

Asimismo, en el marco de ese análisis más integral que busque corregir algunos efectos o errores de lógica jurídica, técnica o financiera, es necesario 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.

Aunado a lo anterior, 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. Esto genera la necesidad de modificar 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.

Adicionalmente, también es necesario mejorar el artículo 16, referente a la forma de aplicación de las cláusulas de escape de la regla fiscal, principalmente el inciso a) sobre las emergencias que declare el Gobierno, para que sea 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 estos aspectos, es que el Gobierno de la República propuso el proyecto de ley que se discute bajo el Expediente Legislativo No. 23330, "*LEY DE MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY N.º 9635 "FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS" DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018*", en el cual se corrige tanto lo mencionado como otros aspectos, desde una lógica de solución integral para fortalecer la Regla Fiscal, en lugar de generar mayores inequidades entre instituciones con las mismas características. Cabe destacar, que este proyecto de ley, de igual forma, beneficiaría al Sistema de Emergencias 9-1-1, a PROCOMER, entre otras cuya naturaleza jurídica y actividades que realizan se limitan con la aplicación de la Regla Fiscal.

IV. Conclusión

La regla fiscal es el principal mecanismo con el que cuenta el país, actualmente, para lograr el objetivo de alcanzar la estabilidad fiscal y un manejo más sano de las finanzas públicas, logrando que exista un adecuado equilibrio presupuestario. Dicho mecanismo, fue creado para contener el gasto de las instituciones que conforman al sector público no financiero. Como se explicó, el Sistema de Emergencias 9-1-1 si bien tiene una naturaleza de órgano desconcentrado máximo adscrito al Instituto Costarricense de Electricidad, es parte del sector público no financiero que es objeto de la regla fiscal.

Aunado a ello, la regla fiscal parte de un manejo responsable del gasto desde un sentido amplio, integral y transversal de los presupuestos públicos, razón por la cual, no se hace diferenciación alguna en el título IV de la Ley No. 9635 en cuanto al origen de los recursos o el carácter descentralizado de instituciones, sino que se toma en sí el principio de equilibrio presupuestario como un eje transversal del ordenamiento jurídico, tal y como ha sido referido por la Sala Constitucional y la Contraloría General de la República, en las citas realizadas en líneas anteriores.

Por otro lado, el permitir que se exceptúen instituciones del sector público no financiero de la aplicación de la regla fiscal, de una forma separada, y sin un análisis que vaya en el mismo sentido amplio, integral y transversal que busca esta regla, incentivaría que más instituciones del sector no financiero quieran salirse del cumplimiento de los propósitos y principios contemplados en la Ley N.º9635. Por lo cual es necesario que las modificaciones se hagan, en cuanto a exclusiones de la Regla Fiscal, sean en virtud de la naturaleza jurídica y tipo de actividades –cuando realizan actividad comercial o de competencia– de las instituciones y no únicamente viendo caso por caso, pues esto conllevaría a inequidades entre instituciones con naturaleza y características similares.

En virtud de lo anterior, si bien se entiende la importancia de otorgarle suficiencia presupuestaria al SE 9-1-1 para la óptima realización de sus funciones, aplicarle una excepción de la regla fiscal




de forma aislada, va en detrimento sentido de sentido amplio, integral y transversal que busca la Regla Fiscal, en congruencia con el objetivo de alcanzar la estabilidad fiscal que es perseguido por esta. Por ello, resulta inconveniente para el objetivo de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas públicas lo planteado en el Decreto Legislativo No. 10.307, que es de interés público; a la vez que no envía el mensaje correcto y oportuno de responsabilidad y estabilidad fiscal, así como de búsqueda de soluciones integrales y completas, que es lo que el país requiere en estos momentos.

Por esa razón, es que se considera que el Expediente Legislativo No. 23330, "*LEY DE MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY N.º. 9635 "FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS" DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018*", sí recoge las propuestas en virtud de ese análisis que requiere la Regla Fiscal para una solución óptica e integral, que ampara tanto al SE 9-1-1 como a otras instituciones que lo requieren, al tiempo que corrige algunos otros aspectos que son necesarios para esta normativa.

Así las cosas, por las razones de oportunidad y conveniencia esbozadas, se procede a devolver ante el Poder Legislativo el Decreto Legislativo No. 10.307, sin la sanción correspondiente debido al presente acto de veto. A la vez, respetuosamente se le solicita a las señoras diputadas y señores diputados el apoyo al Expediente Legislativo No. 23330.

Cordialmente,



RODRIGO CHAVES ROBLES
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



NOGUI ACOSTA JAÉN
MINISTRO DE HACIENDA

MTH/AAM