

Al contestar refiérase

al oficio N° **11241**

30 de julio de 2019  
**DFOE-DL-1437**

Señor  
Edel Reales Noboa  
Director a.i. Departamento de Secretaría del Directorio  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[ereales@asamblea.go.cr](mailto:ereales@asamblea.go.cr) , [karayac@asamblea.go.cr](mailto:karayac@asamblea.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** *Criterio sobre el proyecto de ley denominado “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.º 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, tramitado actualmente bajo el expediente N.º 21.494.*

Se atiende su oficio N.º AL-DSDI-OFI-0084-2019 del 17 de julio de 2019, en el que se pone en conocimiento de la Contraloría General de la República el proyecto de ley denominado “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.º 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, tramitado actualmente bajo el expediente N.º 21.494; al cual el Órgano Contralor efectuó acuse de recibo con el oficio N.º 10435 (DFOE-ST-0090) de 19 de julio de 2019.

#### **I. Aspectos generales del proyecto**

Se indica en la exposición de motivos del proyecto, que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635, en su Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”, incorpora mecanismos que pretenden la estabilidad financiera del Estado como camino para la consolidación fiscal y salud económica del país. Se señala, que si bien este título pone importantes frenos y reglas para controlar el gasto en el Gobierno Central y sus entes adscritos, no 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.

Los proponentes de la iniciativa pretenden reconocer las particularidades presupuestarias del régimen municipal e incorporarlas en la Ley N.º 9635.

DFOE-DL-1437

2

30 de julio, 2019

Continúan señalando 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, estiman los proponentes del proyecto que 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 (el subrayado no corresponde al original).

Se consigna en la exposición de motivos que las transferencias de recursos del Gobierno Central a las municipalidades corresponden en su mayoría a transferencias de capital que no se utilizan para sufragar gasto corriente. En Costa Rica, las municipalidades 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. Manifiestan los promoventes que en el documento del Órgano Contralor denominado “Presupuestos Públicos 2018. Situación y perspectivas”, 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. Lo que 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.

También manifiestan 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.

Apuntan que 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.

## II. Opinión del Órgano Contralor

Es oportuno señalar que el Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, a efecto de contribuir con las labores del Poder Legislativo. En atención a la exposición de motivos presentada, se estima necesario puntualizar en algunos temas que son relevantes considerar en relación con el Proyecto de Ley que se somete a consulta.

Específicamente se comenta brevemente el contexto macroeconómico y fiscal del país, de seguido se expone la motivación de la regla fiscal, los principios de sostenibilidad y presupuestación plurianual, la aplicación de otras reglas fiscales al sector municipal, la dependencia de los Gobiernos Locales de los recursos que reciben del Gobierno Central, el nivel de endeudamiento de los Gobiernos Locales, y se finaliza el documento con un análisis sobre la aplicación del Título IV de la Ley N° 9635.

### a) Contexto fiscal del país

Durante el periodo 2009-2019, las finanzas públicas han experimentado un deterioro progresivo y de magnitud considerable, esto se aprecia en la persistencia de déficits primarios y financieros, así como en un aumento sostenido del nivel de endeudamiento. En 2018, el resultado fiscal del Gobierno Central fue de un déficit primario del 2,3% del PIB, un déficit financiero de 5,9% del PIB y la brecha entre ingresos y gastos corrientes alcanzó el 4,6% del PIB (¢1,6 billones de colones), lo cual implica que el Gobierno debe recurrir al endeudamiento para financiar sus gastos operativos.

Los indicadores más recientes del Ministerio de Hacienda<sup>1</sup> muestran que el deterioro en las finanzas públicas continúa. Al mes de junio de 2019, el Gobierno Central registró un déficit financiero<sup>2</sup> de 2,99% del Producto Interno Bruto (PIB), superior en 0,13 puntos porcentuales al observado en el mismo periodo de 2018, lo que se asocia principalmente al aumento en el pago de intereses. De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica (BCCR), se estima que el déficit financiero alcance el 6,3% del PIB en 2019. Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), este déficit es el más alto de Centroamérica<sup>3</sup>, seguido por Guatemala, cuyo déficit financiero se estima en 3,1% del PIB para 2019.

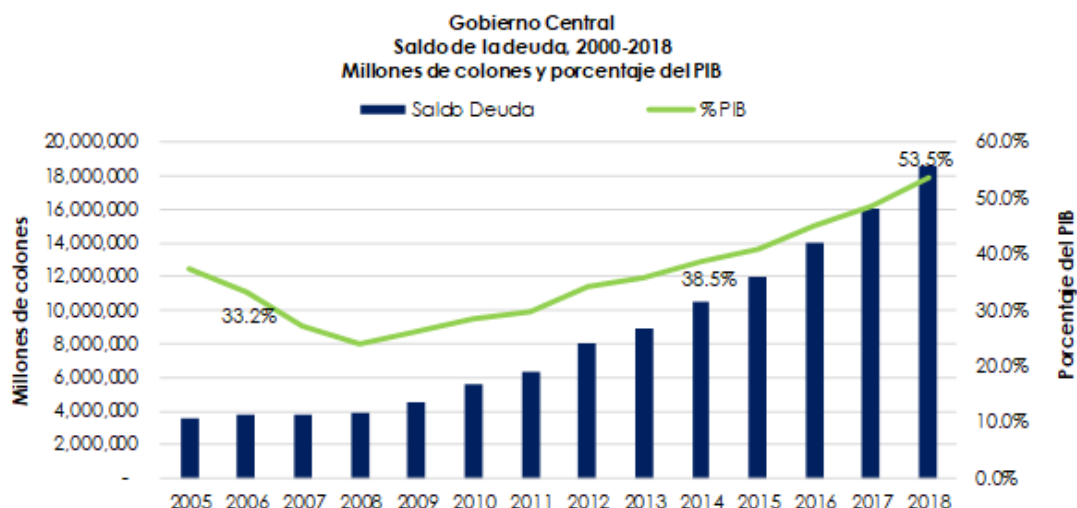
<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda. Cierre fiscal al mes de junio de 2019. Disponible en: [https://www.hacienda.go.cr/docs/5d2dd8f77e865\\_Boletin%205%20A1%20Dia%20con%20Hacienda%20.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5d2dd8f77e865_Boletin%205%20A1%20Dia%20con%20Hacienda%20.pdf)

<sup>2</sup> El resultado financiero corresponde a la diferencia entre ingresos sin financiamiento y gastos sin amortización ni intereses. El resultado primario constituye la diferencia entre ingresos sin financiamiento y gasto sin amortización.

<sup>3</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. Perfiles Macrofiscales de Centroamérica. Abril 2019. Disponible en: [https://www.icefi.org/sites/default/files/perfiles\\_no.11.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/perfiles_no.11.pdf)

La insuficiencia de los ingresos corrientes para atender los gastos contemplados en el Presupuesto de la República, se refleja también en el aumento del 12,6% del financiamiento interno neto, respecto a junio de 2018. Al respecto cabe acotar que para 2019, el 53,8% de los gastos del Presupuesto de la República se financiará con endeudamiento.

El deterioro fiscal se aprecia también en el aumento de la razón deuda PIB del Gobierno Central, que pasó del 24,1% del PIB en 2008 al 53,5% del PIB en 2018, rebasando el límite de sostenibilidad<sup>4</sup>, y se espera que para 2020 supere el 60% del PIB<sup>5</sup>. Dado el nivel de endeudamiento, el gasto por intereses tiene un comportamiento creciente, incrementando aún más las necesidades de financiamiento del Gobierno Central.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Crédito Público

Si bien el Gobierno Central es el grupo institucional con mayor nivel de endeudamiento y con el mayor déficit financiero<sup>6</sup>, se debe tener presente que

<sup>4</sup> El límite natural de deuda representa el nivel máximo de endeudamiento que el país podría enfrentar aún en condiciones macroeconómicas desfavorables, por lo que se le considera un indicador de sostenibilidad y su convergencia en el mediano plazo es altamente deseable. Es también un nivel por encima del cual el ajuste fiscal requerido sería tan elevado que se hace poco creíble. La Dirección de Crédito Público estima este límite en 60% del PIB para el sector público no financiero (SPNF), y el BCCR en 50% del PIB para el Gobierno Central (BCCR, Revisión programa macroeconómico 2018-2019).

<sup>5</sup> 62% de acuerdo con la Revisión del Programa Macroeconómico 2019-2020 recientemente publicada por el BCCR.

<sup>6</sup> Para 2018, las Instituciones Descentralizadas no Empresariales tuvieron un superávit financiero del 0,2% del PIB y las Empresas Públicas No Financieras del 0,1% del PIB, mientras que los Gobiernos Locales registraron un déficit financiero del -0,0% del PIB (- ¢16.734 millones), los Órganos Desconcentrados del -0,3% del PIB (- ¢118.032 millones) y las pérdidas del BCCR alcanzaron el 0,4% del PIB (- ¢129.071 millones), para un déficit financiero del -

muchas instituciones (en cuenta los Gobiernos Locales) reciben transferencias del Presupuesto de la República, por lo que el nivel de endeudamiento del Gobierno no debe resultar como un problema ajeno y lejos de su ámbito de acción. En este sentido, cabe plantearse la interrogante de en cuánto debe endeudarse el Gobierno para poder atender estas transferencias.

La Contraloría General ha insistido en diversas oportunidades en la necesidad de ejercer un mayor control sobre las transferencias que realiza el Gobierno Central al resto del sector público<sup>7</sup>. Si se desagrega el resultado financiero, se tiene que en 2018 las operaciones propias del Gobierno Central fueron superavitarias en una magnitud de 3,4% del PIB, mientras que las transferencias netas representaron ese año un déficit del 6% del PIB. El superávit en las operaciones propias del Gobierno ha superado incluso el pago de intereses, lo que habría permitido la estabilización del nivel de endeudamiento.

Cabe destacar, que las transferencias que más han crecido son los recursos que se asignan a los Gobiernos Locales e Instituciones Descentralizadas no Empresariales (como la CCSS y las universidades estatales), ello en virtud de las obligaciones constitucionales y legales que debe atender el Gobierno Central. Es evidente que esta trayectoria es insostenible, de no mediar ajustes tanto a nivel de Gobierno Central, como en aquellos sectores que reciben recursos del Presupuesto Nacional en procura de la sostenibilidad financiera del Estado.

En ausencia de ajustes, la consecuencia directa será el incremento del endeudamiento hacia niveles que comprometen aún más la sostenibilidad en la provisión futura de bienes y servicios públicos, con un inherente riesgo para la viabilidad del modelo de Estado costarricense, con consecuencias directas para la ciudadanía y particularmente en poblaciones vulnerables que dependen en gran medida de las subvenciones estatales.

### **b) Motivación de la regla fiscal**

En el Alcance N.º 202 de La Gaceta N.º 225 del 04 de diciembre de 2018 se publicó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635. La citada Ley contiene cuatro Títulos, con los cuales se pretende abordar el problema actual de las finanzas públicas en relación con la brecha entre ingresos y gastos, e incorpora una visión de sostenibilidad de las finanzas a futuro, con elementos de eficacia y eficiencia.

---

5,0% para el sector público combinado (sector público no financiero y BCCR). Ver CGR. Memoria Anual 2018. Disponible en:  
<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>, pp. 97-100.

<sup>7</sup> Véase por ejemplo: CGR. Informe de Presupuestos Públicos: Situación y Perspectivas 2019. Disponible en:  
<https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuestos-publicos-2019>

Los Títulos I y II contienen reformas a Ley de Impuesto General sobre las Ventas y a la Ley del Impuesto sobre la Renta respectivamente, dirigidos a la generación de ingresos adicionales que permitan reducir el déficit fiscal en el corto plazo. Los restantes dos títulos tienen como objetivo generar una disciplina fiscal y una mayor calidad en el gasto público en el mediano y largo plazo.

El Título III modifica la Ley de Salarios de la Administración Pública, mientras que el Título IV trata sobre la responsabilidad fiscal, y entre otras cosas, establece reglas de gestión de las finanzas públicas con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal. Es así como el Título IV establece una regla fiscal aplicable al sector público no financiero, dentro del cual se encuentran las Municipalidades.

Las reglas fiscales resultan instrumentos útiles para el diseño de políticas públicas que buscan alcanzar estabilidad en las finanzas y crecimiento económico en el mediano plazo; es decir, asegurar la sostenibilidad fiscal del gobierno mediante la contención del gasto público y la estabilidad macroeconómica, limitando el crecimiento del gasto durante fases expansivas del ciclo económico (BID, 2013<sup>8</sup>. FMI, 2009<sup>9</sup>. García, 2012<sup>10</sup>).

La disciplina fiscal generada por las reglas fiscales constituye uno de los mayores beneficios obtenidos por las economías con un bajo nivel de confianza por parte de los agentes económicos. Según Schaechter, Kinda (2012)<sup>11</sup>, existen fundamentalmente cuatro tipos de reglas fiscales, a saber:

- Reglas de deuda: se establecen a partir de un límite a la deuda como porcentaje del PIB.
- Reglas de balance presupuestario: limitan directamente variables que influyen en el límite de deuda y les otorgan un mayor control fiscal a los hacedores de política.
- Reglas de gasto: establecen límites al gasto primario, corriente o total.
- Reglas de ingresos: fijan techos o suelos en los ingresos y están dirigidas a impulsar la recaudación de impuestos y/o prevenir una excesiva carga fiscal.

La regla fiscal definida en el Título IV de la Ley N.º 9635 corresponde a una regla de gasto, ya que establece un límite de crecimiento al gasto corriente, sujeto a

<sup>8</sup> BID (2013). Inversiones Públicas y Reglas Fiscales. Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>9</sup> IMF (2009). Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Washington DC: International Monetary Fund.

<sup>10</sup> García (2012). Reglas fiscales para la estabilidad y sostenibilidad, en Las instituciones fiscales del mañana. Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>11</sup> Schaechter, A., Kinda, T. Budina, N. y Weber, A. (2012) Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset, IMF (International Monetary Fund) Working Paper, (Papeles de trabajo del Fondo Monetario Internacional) 12/187. Washington D.C.: International Monetary Fund.

DFOE-DL-1437

7

30 de julio, 2019

una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación deuda Gobierno Central al PIB.

Cabe mencionar que dicha regla fiscal está diseñada para que a medida que la deuda con respecto al PIB aumenta, la restricción de crecimiento del gasto corriente sea mayor, e incluso en el escenario más restrictivo el límite de crecimiento se define para el gasto total. Por el contrario, a un nivel de deuda considerado como sostenible en el mediano y largo plazo, el gasto corriente podrá crecer al mismo ritmo de crecimiento del PIB. Así, en el artículo 11 de la Ley N.º 9635, se establecen los rangos de deuda que deben considerarse para determinar el límite al crecimiento del gasto corriente.

El objetivo del establecimiento de la citada regla fiscal, según se indica en el artículo 4 del Título IV de la Ley N.º 9635, es establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr una política presupuestaria que garantice la sostenibilidad fiscal.

En ese sentido, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas no parte únicamente de la ecuación matemática que se ha denominado “regla fiscal”. En general, la Ley N.º 9635, y específicamente el Título IV, contemplan otras disposiciones que complementan los efectos esperados con la regla, tales como las disposiciones relacionadas con la devolución de los superávits libres generados por la aplicación de la regla fiscal o su aplicación en la amortización de las deudas de las propias instituciones, de acuerdo al origen de los recursos del presupuesto<sup>12</sup>.

Es importante resaltar que, desde el primer momento en el que inició la discusión de esta regla fiscal con el proyecto de ley N.º 19.952 “Ley de Responsabilidad Fiscal de la República”, y después con el proyecto de ley N.º 20.580 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, que finalmente derivó en la Ley N.º 9635; el diseño de la regla procuró respetar una serie de principios que aún resultan aplicables. Así, para efectos de este proyecto de ley, conviene resaltar el principio de “credibilidad de la propuesta”, pues se requiere de la disciplina fiscal de todos los actores que administran fondos públicos. Para que la regla fiscal sea exitosa, se requiere la aplicación de esta por parte de todos los actores que administran fondos públicos; máxime cuando muchas de las entidades públicas que se encuentran fuera del ámbito del presupuesto nacional, podrían convertirse en pasivos contingentes para el Gobierno, en caso de una mala gestión financiera.

En el informe “Presupuestos Públicos 2019: Situación y Perspectivas”<sup>13</sup> emitido en febrero pasado, la Contraloría manifestó la relevancia de la aplicación de la regla fiscal en todas las instituciones que conforman el Sector Público no Financiero, indicando que si bien el problema fiscal se observa en primera instancia

<sup>12</sup> Artículos 15, 16 y 17 del Título IV, Ley N.º 9635.

<sup>13</sup> <https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuestos-publicos-2019>

DFOE-DL-1437

8

30 de julio, 2019

en las estadísticas del Gobierno Central, en la praxis trasciende a todas las instituciones que conforman el sector público.

La regla fiscal que introduce el Título IV de la Ley N°9635 no hace más que materializar los principios constitucionales de sostenibilidad financiera, eficiencia, eficacia y transparencia en la administración del gasto público; de manera tal que su implementación no es exclusiva de un subsector determinado; sino que atañe a todo el sector público no financiero, tal y como se dispone en la ley.

La sostenibilidad fiscal del país se enmarca en un concepto de Hacienda Pública comprensivo de todo el aparato estatal; es decir, que aunque hayan deudas adquiridas por Gobierno Central y otras adquiridas directamente por las instituciones del sector descentralizado, en la determinación del nivel de endeudamiento país se consideran un solo sector, por lo que resulta coherente que la regla fiscal no excluya a ningún integrante del sector público tanto en el límite de crecimiento de gasto corriente como en relación a las otras disposiciones de orden como el direccionamiento para que los recursos percibidos pero no utilizados durante un ejercicio económico sean utilizados para la amortización de sus propias deudas, sean del sector centralizado o descentralizado.

Es importante enfatizar que limitar el acatamiento de la regla a un grupo determinado de instituciones equivale a erosionar el efecto potencial de la reforma, al tiempo que envía señales negativas hacia el mercado, la ciudadanía y los monitores externos, debilitando la confianza en la factibilidad y compromiso con la estabilidad macroeconómica y el ajuste fiscal requerido para la continuidad del servicio público.

### **c) Sostenibilidad y presupuestación plurianual**

El artículo 6 de la Ley N.º 9635 establece las excepciones a su ámbito de aplicación, entre las que se encuentran la Caja Costarricense de Seguro Social, en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y al régimen no contributivo que administra dicha institución -advirtiendo la Sala Constitucional mediante resolución N° 19511-2018 que podría encontrarse también excluido el seguro de enfermedad y maternidad; por disposición de los numerales 73 y 177 de la Constitución Política;<sup>14</sup> y la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) en lo que corresponde a la factura petrolera. También, el citado artículo 6 exceptúa del ámbito de aplicación de la regla a las empresas públicas que participen de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia (pero sólo en lo relativo a dicha actividad); sin embargo, en este caso particular y siendo coherente con el Título IV de la Ley N.º 9635, señala que para estas empresas no

<sup>14</sup> La Procuraduría General de la República, en la Opinión Jurídica 041 - J del 29 de mayo de 2019, sobre el ámbito de aplicación de la CCSS, señaló lo siguiente: "...Partiendo de lo expuesto, es preciso concluir que la CCSS sí está obligada a cumplir con la regla fiscal a la que se refiere el Título IV, de la Ley N.º 9635, salvo en lo relativo al régimen de invalidez, vejez y muerte; al régimen no contributivo; y al régimen de enfermedad y maternidad."



DFOE-DL-1437

9

30 de julio, 2019

aplicará la excepción cuando la empresa solicite un rescate financiero o cuando su coeficiente deuda sobre activos sea superior al 50%.

Sobre el particular, la Sala Constitucional, en la resolución N° 19511-2018 manifestó que *“...los Poderes Públicos tienen que actuar de conformidad con los límites establecidos en el numeral 176 de la Constitución Política, del cual se desprenden tres principios básicos en materia presupuestaria: 1- equilibrio presupuestario, 2- anualidad presupuestaria y 3- contenido necesario del presupuesto (ver sentencia n.° 1999-003771...)*. Ahora, dicha norma, cuando establece que *“en ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables”*, viene a resaltar el requerimiento de que todos los ingresos incluidos en los presupuestos tengan contenido económico cierto y efectivo, (...). Lo anterior implica un límite al derecho de enmienda de la Asamblea Legislativa en el proyecto de Ley del Presupuesto, y una garantía para hacer efectivo el principio del equilibrio presupuestario, que procura evitar un aumento indiscriminado de los gastos mediante la creación de ingresos inciertos o eventuales. En este sentido, la regla fiscal adoptada en el proyecto legislativo en cuestión – cuya mera conveniencia técnica no constituye una duda susceptible de ser absuelta en la vía constitucional– pretende racionalizar el gasto público en aras de la sostenibilidad financiera del Estado y, por ende, la estabilidad económica del país; por esta razón, lejos de contrariar la Constitución, ella más bien resulta conforme al principio del equilibrio presupuestario y, por consiguiente, a la Ley Fundamental...”.

Al respecto, en relación con el numeral 176 de la Constitución Política, es importante resaltar que el 29 de mayo del presente año se aprobó en la Asamblea Legislativa la Ley N.° 9696, denominada “Adición de un párrafo primero y reforma del tercer párrafo del artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad)”, mediante la cual se le asigna rango constitucional a los principios de sostenibilidad de los servicios públicos y de marco de presupuestación plurianual, los cuales deberán ser observados por la “Administración Pública en sentido amplio”, dentro de la cual se encuentran incluidas las municipalidades.

La sostenibilidad fiscal debe conducirse de forma transparente y responsable, por lo que la Administración Pública debe observar este precepto al planificar, generar y utilizar los recursos públicos. Para alcanzar dicha sostenibilidad, la presupuestación plurianual se constituye en un instrumento útil, el cual se verá materializado tanto en planes como en presupuestos que permitan y faciliten la distribución de los recursos de las instituciones en un período mayor al anual.

En esa línea, es relevante hacer un análisis integral sobre la eficiencia del gasto público, por cuanto el límite al gasto corriente que incorpora la regla fiscal

no implica necesariamente una desmejora para las instituciones, sino que provee un incentivo para que realicen una presupuestación más eficiente y realista de sus gastos, lo cual es coincidente con los principios de transparencia, responsabilidad y sostenibilidad de la gestión pública, así como el marco de presupuestación plurianual, introducidos en la reciente reforma al artículo 176 de la Constitución Política.

#### **d) Aplicación de otras reglas fiscales al sector municipal**

Las municipalidades tienen a su cargo diversidad de funciones y competencias, dentro de las que se pueden mencionar la administración tributaria, la fijación de precios y tasas por los servicios prestados, así como la percepción de ingresos asignados mediante leyes de la República. Esa diversidad de los ingresos municipales y su utilización -principalmente para fines específicos-, hacen compleja la administración de los fondos públicos y demandan a los jefes de las Alcaldías un estricto control, como garantía razonable para el manejo eficiente, eficaz y transparente de los recursos a su cargo, además de resultar relevantes para la rendición de cuentas sobre las gestiones realizadas.

De ahí la importancia de la existencia de normas de gestión de las finanzas municipales y de política presupuestaria, que procuren el cumplimiento de los objetivos encomendados a los gobiernos locales, en armonía con un adecuado crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal. Algunas de las disposiciones presupuestarias más relevantes para el sector municipal se encuentran en el Capítulo IV del Código Municipal (artículos 100-114), dentro de las que se destacan el carácter legal y administrativo del presupuesto municipal, correspondiendo, por tanto, el deber de cumplimiento de los principios presupuestarios como el de universalidad, equilibrio, anualidad, vinculación plan-presupuesto, financiamiento de gasto corriente, entre otros.

El ordenamiento jurídico vigente contempla algunos límites, referentes a la obligación de incluir todos los ingresos y egresos probables, además que en ningún caso los egresos pueden superar los ingresos. Se contempla también que las municipalidades no pueden destinar más de un 40% de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración (artículo 102 del Código Municipal), entendiéndose estos como los egresos corrientes que no implican costos directos de los servicios municipales.

Otro límite aplicable al sector municipal, es que el presupuesto ordinario aprobado requiere que el Concejo apruebe las modificaciones de un programa a otro con la votación de las dos terceras partes de sus miembros; así mismo, que el presupuesto ordinario no puede ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas, salvo cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos, por convenciones o convenios colectivos de trabajo, también en caso de nuevos empleados para la ampliación de servicios o la prestación de uno

nuevo. Además, las municipalidades no pueden nombrar funcionarios ni adquirir compromisos económicos si no existiere subpartida presupuestaria que ampare el egreso o cuando la subpartida aprobada esté agotada o resulte insuficiente; tampoco podrán pagar con cargo a una subpartida de egresos que correspondan a otra.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) dispone como regla fiscal que no se deben financiar los gastos corrientes con ingresos de capital para atender la sostenibilidad de las cuentas fiscales, lo cual se establece como un principio presupuestario aplicable a todo el sector público. Dicho artículo tiene su correlativo en el artículo 110 del Código Municipal, donde también se señala para las Municipalidades que los gastos fijos ordinarios sólo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad, y que los ingresos extraordinarios sólo podrán obtenerse mediante presupuestos extraordinarios, que podrán destinarse a reforzar programas vigentes o nuevos.

A pesar de estas normas de balance y gestión presupuestaria, existen deficiencias en la administración financiera de varias municipalidades, que ponen en riesgo el efectivo uso de los fondos públicos. El Órgano Contralor, durante su labor fiscalizadora del Sector Municipal ha determinado déficit recurrentes en presupuestos de varias municipalidades por sumas importantes; elevados índices de morosidad, crecimiento de inversiones transitorias con recursos del superávit, acumulación de recursos en la Caja Única del Estado, que al mes de diciembre de 2018 ascendió a ¢86.954 millones<sup>15</sup>. Además, el financiamiento mediante el endeudamiento ha tomado importancia en los últimos años.

Al 31 de diciembre de 2018, 25 municipalidades mostraban resultados presupuestarios deficitarios<sup>16</sup> por un monto que asciende a ¢6.795,5 millones, del cual el 55% (¢3.744,0 millones) se concentra en las Municipalidades de Golfito, La Unión y Parrita. Aunado a lo anterior, a esa misma fecha se reportan ¢194.376,4 millones adeudados por los ciudadanos por el pago de los impuestos y servicios brindados por los gobiernos locales, incluso en 13 municipalidades la tasa de morosidad<sup>17</sup> supera el 50% de los recursos puestos al cobro, siendo la tasa más elevada de un 75,3%.

Lo anterior confirma que a pesar de la existencia de las políticas presupuestarias y reglas de ejecución previstas en el ordenamiento jurídico, algunas municipalidades no logran estabilidad y saneamiento de sus finanzas; por lo que la

<sup>15</sup> No considera saldos de los Concejos Municipales ni Federaciones municipales. Del saldo disponible al 31 de diciembre de 2018 el 68,8% corresponde a recursos de la Ley N° 8114, 9,6% a Partidas Específicas (Ley N° 7755), 4,8% relacionado a las leyes N° 9154, 9156 y 8316, 2,6% a la red de cuidado y el 14,3% restante responde a recursos generados por el propio municipio y conceptos varios.

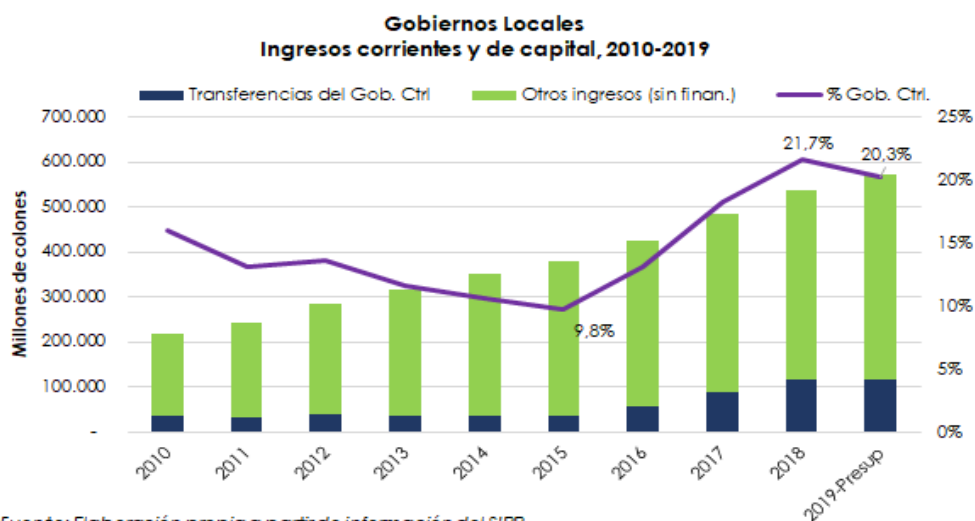
<sup>16</sup> Fuente: Índice de Gestión Municipal y Sistema de Planes y Presupuestos Públicos.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

aplicación al sector municipal de las medidas previstas en el Título IV de la Ley N.º 9635, constituye una herramienta importante de apoyo para la sostenibilidad financiera del sector.

**e) Dependencia de las municipalidades de las transferencias otorgadas por Gobierno Central**

En lo que concierne a los recursos que los Gobiernos Locales reciben del Gobierno Central, para 2018 estos representaron el 21,7% de los ingresos corrientes y de capital ejecutados por las municipalidades. Según los montos presupuestados, este porcentaje se sitúa en 20,3% para 2019.



Cabe destacar que este porcentaje es mucho mayor en los ingresos de capital, dado el porcentaje de la recaudación del impuesto único a los combustibles que le corresponde a los Gobiernos Locales (Ley N.º 8114). En 2018, las transferencias de capital del Gobierno Central hacia las municipalidades representaron el 95,1% de los ingresos de capital de estas, 96,6% en 2019<sup>18</sup>.

Al respecto conviene acotar que si bien la gran mayoría de los recursos que transfiere el Gobierno Central hacia los Gobiernos Locales corresponden a transferencias de capital con un destino específico, no procede obviar la comprometida situación fiscal y financiera del Gobierno Central para dar cumplimiento a esta obligación legal.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

Se debe tener presente que aunque la ley prevé que estos recursos se financien a partir de un recurso sano, como lo son los ingresos corrientes (en este caso, el impuesto único a los combustibles), en la práctica los ingresos corrientes del Gobierno Central son insuficientes para atender todas sus obligaciones, situación que se refleja en la persistencia de déficits primarios y el alto nivel de deuda, como se indicó en el punto a) de este oficio.

En consecuencia, la situación fiscal del Gobierno es crítica, tanto para el propio Gobierno como para las instituciones que reciben recursos de este, sin distinción de si se trata de transferencias corrientes o de capital, pues dados los niveles de ingreso y gasto, es evidente que el Gobierno debe recurrir al endeudamiento para atender todas sus obligaciones constitucionales, legales y financiar sus actividades propias.

Al respecto, resulta preocupante el nivel de dependencia que muestran algunos Gobiernos Locales de los recursos que les transfiere el Gobierno Central. De acuerdo con la información consignada en el SIPP por las propias instituciones, los recursos que transfiere el Gobierno Central representan más del 60% de los ingresos<sup>19</sup> para algunas municipalidades. Tal es el caso de los cantones de Guatuso, donde las transferencias del Gobierno Central representaron el 80,9% de sus ingresos corrientes y de capital en 2018; Turrubares, con un porcentaje del 74,9%; Buenos Aires (74%) y Los Chiles (71,5%), como se muestra en el siguiente cuadro.

**Gobiernos Locales**  
Transferencias del Gobierno Central como porcentaje de los ingresos corrientes y de capital, cantones seleccionados, 2010-2018

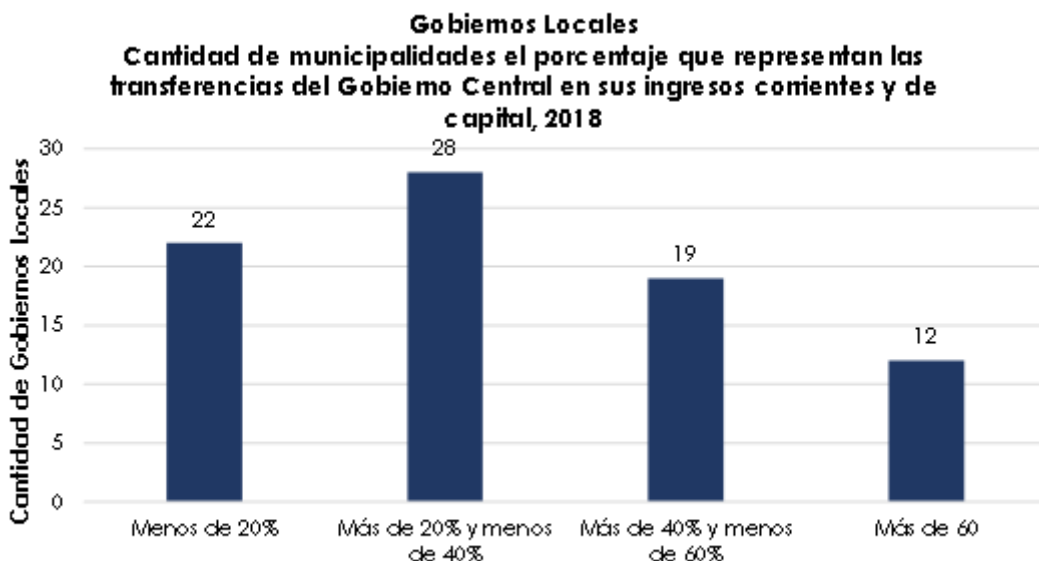
Gobierno Local	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Municipalidad de Guatuso	70.7%	65.3%	64.5%	72.2%	28.1%	65.1%	69.6%	74.9%	80.9%
Municipalidad de Turrubares	71.9%	54.3%	28.7%	51.4%	44.4%	47.9%	60.2%	67.5%	74.9%
Municipalidad de Buenos Aires	61.0%	51.4%	53.8%	51.9%	50.3%	49.3%	60.1%	67.0%	74.0%
Municipalidad de Los Chiles	68.0%	58.1%	66.5%	58.5%	61.7%	41.0%	70.2%	72.6%	71.5%
Municipalidad de Coto Brus	65.2%	58.7%	48.8%	43.3%	49.5%	35.9%	48.5%	63.1%	69.3%
Municipalidad de La Cruz	33.1%	34.4%	28.2%	27.1%	62.7%	56.6%	60.6%	63.4%	69.1%
Municipalidad de León Cortés	67.7%	60.6%	69.5%	51.5%	50.0%	46.8%	62.9%	67.5%	68.8%
Municipalidad de Dota	64.7%	59.9%	41.3%	39.7%	41.3%	43.9%	66.1%	68.0%	67.4%
Municipalidad de Talamanca	n.d.	41.7%	53.9%	41.5%	56.7%	49.1%	53.9%	59.5%	64.1%
Municipalidad de Acosta	64.6%	51.2%	39.0%	50.5%	45.9%	41.0%	47.6%	57.6%	63.4%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Para 19 municipios, los ingresos que reciben del Gobierno Central representan entre el 40% y 60% de sus ingresos (corrientes y de capital), mientras que para 12 municipios el porcentaje es superior al 60%. Es decir, el 38% de los Gobiernos Locales dependen en una proporción alta de los recursos que les

<sup>19</sup> Sin incluir el financiamiento.

transfiere el Gobierno Central, solo para 22 cantones este porcentaje es inferior al 20%, lo que permite apreciar la necesidad de que las políticas de ajuste fiscal también les sean extensivas a fin de minimizar la vulnerabilidad de los Gobiernos Locales. Además, se debe tener presente que la situación fiscal del Gobierno Central constituye una problemática país que tiene afectaciones sobre la ciudadanía (al comprometer la viabilidad en la prestación de bienes y servicios públicos) y la generalidad del sector público, al tener efectos sobre el estado de la economía y la disponibilidad de recursos que les transfiere para atender diversos fines.



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Además, tal como se mencionó, el nivel de endeudamiento del Gobierno Central se proyecta en 62% del PIB en 2020, por lo que existe el riesgo de que a partir del ejercicio presupuestario de 2021 aplique el escenario 4 de la regla (inciso d. del artículo 11 del Título IV de la Ley N.º 9635), el cual restringe el crecimiento del gasto total y no solo el gasto corriente. En este contexto, cobra particular relevancia no sólo la dependencia del Gobierno Central, sino también el nivel de endeudamiento de las municipalidades, como se expone en el siguiente acápite.

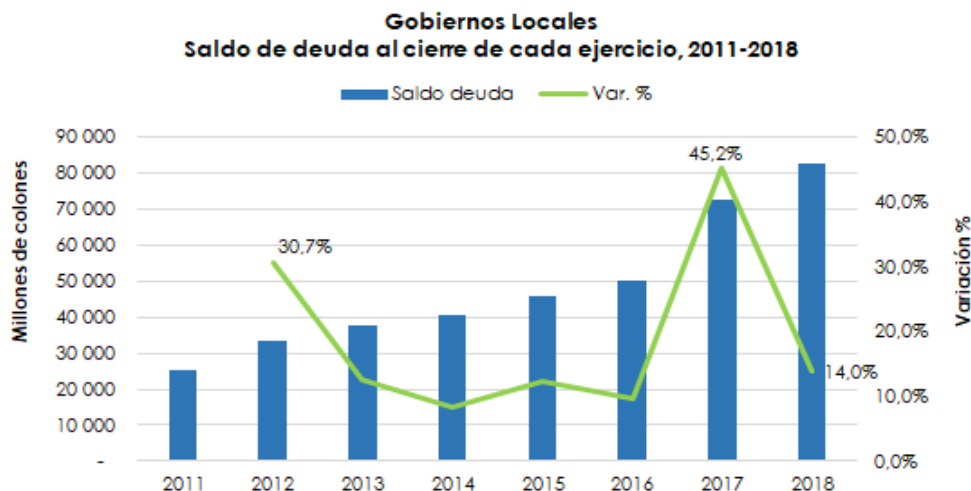
**f) Nivel de endeudamiento de las municipalidades (pasivo contingente para el Estado)**

Las municipalidades están habilitadas legalmente de conformidad con lo establecido en el Título III del Código Municipal -Ley N.º 7794-, para obtener recursos por la vía del endeudamiento mediante préstamos o la emisión de bonos. Con respecto a las operaciones crediticias, estas deben ser previamente aprobadas por el Concejo Municipal. La normativa atinente no establece niveles máximos u óptimos de endeudamiento. Esta opción de financiamiento consiste en obtener recursos con el propósito de cubrir las necesidades derivadas de la insuficiencia de los ingresos corrientes y de capital<sup>20</sup>; lo cual implica a su vez el comprometer ingresos para la atención de la deuda (intereses y amortización), por lo que los gobiernos locales deben incluir en sus presupuestos las partidas suficientes para cumplir con los compromisos adquiridos.

De conformidad con información de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, el endeudamiento en el Sector Municipal al 31 de diciembre de 2018 asciende a un total de ¢82.770 millones. Las municipalidades de San Carlos (13,3%), San José (11,4%), Limón (10,66%), Cartago (6,64%), Escazú (5,5%), Alajuela (4,3%), Santa Cruz (4,03%), Naranjo (4,0%), destacan por ser los ocho gobiernos locales con los mayores montos de endeudamiento, con ¢49.675,8 millones en el año de referencia.

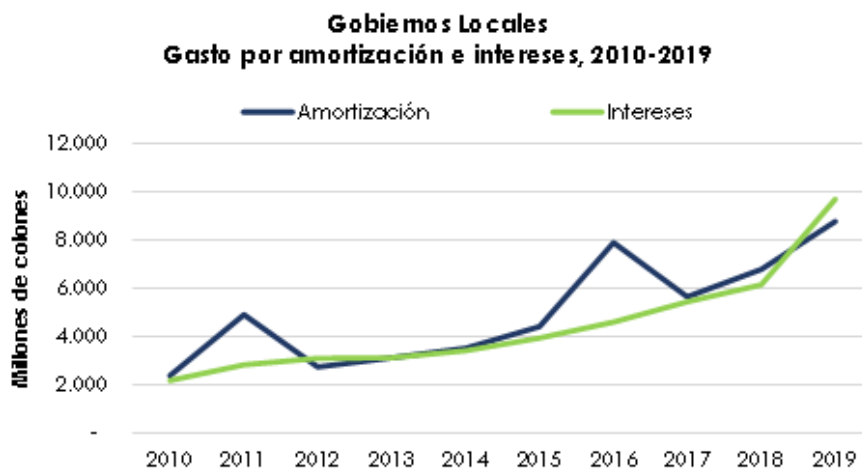
El financiamiento mediante el endeudamiento ha tomado importancia en los últimos años y se ha convertido en una práctica común en el sector municipal. Tal y como se muestra en el siguiente gráfico, el comportamiento de esos ingresos muestra una tendencia creciente, al pasar de ¢25.527 millones en 2011 a ¢82.770 millones en 2018, destaca la variación de 45,2% observada de 2017 respecto a 2016.

<sup>20</sup> De conformidad con el Clasificador de los Ingresos del Sector Público emitido por el Ministerio de Hacienda los **ingresos corrientes** están constituidos por las transacciones corrientes que realizan las entidades del sector público destinadas a incrementar el patrimonio neto e incluyen los ingresos de carácter tributario, contribuciones sociales, ingresos no tributarios y transferencias corrientes que reciben las instituciones del sector externo, público y privado. Los **ingresos de capital** son aquellos ingresos compuestos por fondos, bienes o recaudaciones que producen modificaciones en la situación patrimonial de las instituciones públicas e incluyen los recursos por venta de activos tangibles e intangibles, recuperación de anticipos por obras de utilidad pública, los reembolsos por préstamo concedidos, las transferencias de capital y otros recursos de capital.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Crédito Público.

La carga financiera por concepto de intereses y amortización se refleja en los presupuestos municipales. El gasto en amortización e intereses pasó de ¢4.553 millones en 2010 a ¢12.922 millones en 2018; es decir, el servicio de la deuda para los gobiernos locales se multiplicó por 2,8. La erogación total para este periodo por ambos conceptos asciende a ¢76.094 millones.

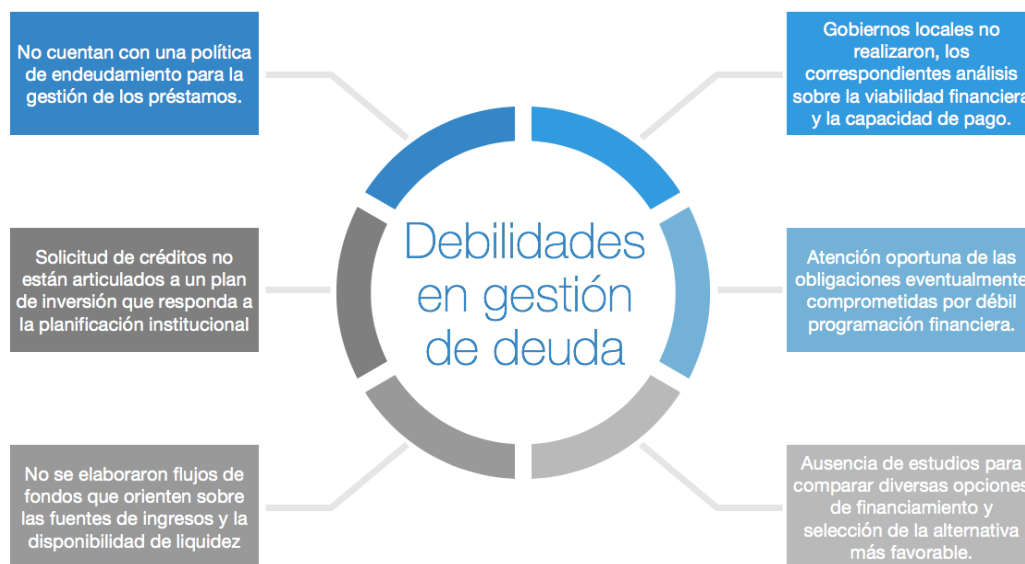


Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIPP.



La gestión del endeudamiento representa un reto para las autoridades municipales, dado que deben planificar y utilizar esos recursos de manera tal que permita la ejecución oportuna de los proyectos definidos en función de las diferentes necesidades locales, a la vez que se comprometen recursos a futuro para la atención de la deuda (intereses y amortización).

Esto fue señalado por la Contraloría General de la República en su informe DFOE-DL-SGP-00002-2017, en el que identificó debilidades relativas a la gestión de la deuda por parte de los Gobiernos Locales, dentro de las cuales destacan las siguientes:



Informe acerca del seguimiento de la gestión del endeudamiento por préstamos en las Municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita Y Pérez Zeledón; N.º DFOE-DL-SGP-00002-2017.

En ocasiones el pago del financiamiento está garantizado con los recursos asignados a las municipalidades mediante la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N.º 8114, cuyo destino específico es la conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal. No obstante,

existe la posibilidad de que un Gobierno Local, bajo su propia responsabilidad, solicite un préstamo y suministre en garantía del pago de los intereses y la amortización los recursos provenientes del impuesto único a los combustibles, siempre y cuando tome en consideración los fines de la ley para el uso de esos recursos, la planificación, la capacidad de ejecución y endeudamiento del ayuntamiento.

En otras palabras, los Gobiernos Locales están posibilitados de suscribir créditos para diversos fines, dando como garantía recursos sobre los cuáles no tienen mayor certeza en cuanto a su efectividad, pues eventualmente los montos efectivamente recaudados por el Ministerio de Hacienda por el impuesto único a los combustibles podrían variar (positiva o negativamente) respecto de la estimación inicial, por ello deben tomarse las consideraciones antes indicadas.

Lo anterior pone en evidencia que ante un deterioro de las condiciones económicas y la recaudación; la deuda de los Gobiernos Locales constituye un pasivo contingente para un Gobierno Central que ya tiene un profundo deterioro financiero. Al respecto, las municipalidades deben considerar la dependencia de dicha transferencia del Gobierno Central (ver punto e. de este oficio).

En otros casos, el pago de la deuda debe realizarse con recursos provenientes de las tasas por la prestación de servicios municipales o con recursos libres; sin embargo, para atender esos compromisos se requiere de una eficiente gestión en la recaudación de esos ingresos, en procura de disminuir los riesgos y de evitar situaciones financieras críticas que puedan afectar a futuro la continuidad en la prestación de los servicios requeridos para el desarrollo de las comunidades, máximo en los casos en las municipalidades que presentan altos porcentajes de morosidad, según se indica en el punto d) anterior.

Un punto importante a resaltar tiene que ver con que a pesar de disponer de recursos en superávit principalmente de tipo específico, algunas municipalidades optan por el endeudamiento como mecanismo adicional de financiamiento; en algunas ocasiones, posponen la utilización de recursos de esos superávits específicos para sufragar otros gastos durante la ejecución del periodo presupuestario, práctica usada por la insuficiencia de ingresos de aplicación libre, generando en algunas ocasiones un déficit presupuestario al cierre del período, que obliga a las municipalidades a implementar estrategias para mejorar las gestiones tributarias y contener el gasto, lo cual requiere tiempo y esfuerzo a largo plazo.

Así las cosas, se requiere de la disciplina fiscal de todos los actores que administran fondos públicos, ya que la medida no solo pretende lograr la sostenibilidad fiscal al estabilizar e ir reduciendo paulatinamente el saldo de la deuda pública, sino además evitar recortes abruptos en el gasto corriente, y velar por el crecimiento económico y la inversión pública en general.

### **g) Aplicación del Título IV de la Ley N.º 9635 al sector municipal**

Según lo desarrollado en los apartados anteriores, el efecto esperado con la aplicación de la regla fiscal y las otras medidas incluidas en el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, depende de su aplicación efectiva en la totalidad del Sector Público no Financiero. Lo cual no implica un desconocimiento del resto del ordenamiento jurídico, o una afectación a las particularidades de las instituciones que conforman dicho sector -incluido el sector municipal-; por el contrario, resulta necesaria su armonización, para garantizar una adecuada aplicación.

Sobre el particular, resulta relevante traer a colación lo indicado en la exposición de motivos del proyecto de Ley 20.580 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”: “...la aplicación de la regla fiscal abarca todo el sector público no financiero, con ciertas excepciones, por cuanto dentro de este sector existen entidades que podrían convertirse, eventualmente, en riesgos fiscales para el Gobierno Central y por ello es conveniente controlar el crecimiento del gasto corriente de las entidades que lo integran./ La regla fiscal está diseñada para que a medida que la deuda/PIB aumenta, la restricción de crecimiento del gasto corriente sea mayor. Por el contrario, a un nivel de deuda considerado como sostenible en el mediano y largo plazo, el gasto corriente podrá crecer al mismo ritmo de crecimiento del PIB...”.

La regla fiscal pretende un límite al crecimiento del gasto corriente en momentos que la situación financiera del país así lo requiera. En ese sentido, en la exposición de motivos del citado proyecto de ley 20.580 se señala que la regla propuesta procura el respeto de los siguientes principios:

1. Sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, pues es una regla de gasto, que a su vez tendría como objetivo estabilizar e ir reduciendo paulatinamente el saldo de la deuda pública.
2. Gradualidad en la implementación para evitar recortes abruptos en el gasto corriente, que en la práctica serían difícilmente aplicables.
3. Credibilidad en la propuesta, pues se requiere de la disciplina fiscal de todos los actores que administran fondos públicos para que sea exitosa.
4. Prioridad del crecimiento económico y la inversión pública, pues regularía el crecimiento del gasto corriente y únicamente incluiría la inversión en el escenario más gravoso de deuda, de lo contrario no se limitaría el crecimiento del gasto de capital.

Según se desprende del punto 1 y 3 anteriores, dentro de los principios fundamentales del diseño de la regla se encuentra la sostenibilidad fiscal con el objetivo de estabilizar y reducir paulatinamente el saldo de la deuda, así como la credibilidad de la propuesta, la cual depende de la disciplina fiscal de todos los actores que administran fondos públicos para el logro de los objetivos esperados.

Los otros mecanismos complementarios a la regla fiscal, contemplados en el Título IV de la ley, como el uso del superávit libre para el pago de deuda, o la implementación de las NICSP; lejos de perjudicar al sector municipal vienen a contribuir en el mejor manejo de sus recursos, así como en la estandarización y confiabilidad de la información contable requerida dentro del sector público en general, para la toma de decisiones país.

Es importante enfatizar que el proyecto de Ley N.º 21.494 pretende dejar al Sector Municipal fuera del ámbito de aplicación del Título IV de la Ley N.º 9635, el cual contiene además de la regla fiscal, otras disposiciones que contribuyen a la sostenibilidad fiscal; no obstante, la exposición de motivos se limita a las consideraciones por las cuales estiman no les es aplicable la regla fiscal, sobre los otros temas no se realiza ninguna referencia dentro del proyecto propuesto.

En razón de lo indicado, es posible afirmar que el Sector Municipal, en procura de quedar fuera del ámbito de aplicación de todo el Título IV, está quedando por fuera de las otras disposiciones del citado Título que contribuyen a la sostenibilidad fiscal, tales como las referentes al superávit libre y la implementación de las NICSP.

Bajo este contexto, resulta procedente señalar que la norma que se introduce en el Título IV de la Ley N.º 9635 en relación con los superávits generados en cada ejercicio económico refiere únicamente a los superávits libres; es decir, aquellos generados por exceso de ingresos ejecutados en relación con los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario; estos recursos son de libre disponibilidad y discrecionalidad en cuanto al tipo de gasto que pueden financiar, de acuerdo con las competencias y finalidades de la institución, siempre que estos no tengan carácter permanente o generen una obligación que requiera financiarse a través del tiempo, y que su uso tampoco contravenga al ordenamiento jurídico vigente.

El artículo 17 de la Ley N.º 9635, introduce una disposición de orden para el uso de los recursos provenientes del superávit libre a partir de dos supuestos, el superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del presupuesto nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal debe ser devuelto al presupuesto nacional al año siguiente del que fuera generado, a efecto de que el gobierno pueda redireccionarlo para amortización de la deuda o para inversión pública. Siendo únicamente el superávit libre generado de las transferencias del Gobierno Central el que debe ser devuelto.

Lo anterior resulta congruente con una política presupuestaria que aspira a la sostenibilidad fiscal, por cuanto un porcentaje importante de la deuda pública es el resultado del financiamiento gestionado por el Gobierno para el adecuado funcionamiento de sus instituciones, por lo que si dichas instituciones no ejecutan el recurso otorgado, estando dentro de los parámetros de endeudamiento que activan la aplicación de la regla fiscal, la devolución de ese recurso no ejecutado contribuye a la amortización de la deuda o la inversión en obra pública, sin tener que acudir a nuevo financiamiento.

Bajo esta lógica, la disposición legal contenida en el artículo 17 del Título IV de la Ley N.º 9635, también direcciona la utilización del superávit libre que no deba ser devuelto por no provenir de transferencias del Gobierno Central, para que las instituciones que tengan deudas (pasivos) utilicen esos recursos para amortizar esas deudas, a efecto de bajar los niveles de endeudamiento. Esto resulta importante por cuanto la sostenibilidad fiscal del país depende de todo el aparato estatal; es decir, que aunque hayan deudas adquiridas por el Gobierno Central y otras adquiridas directamente por las instituciones del sector descentralizado, al momento de determinar el nivel de endeudamiento del sector público son consideradas como un solo sector, por lo que resulta coherente que en momentos de aplicación de la regla fiscal, haya una disposición de orden que destine los recursos percibidos pero no utilizados durante un ejercicio económico para la amortización de deudas, sean del sector centralizado o descentralizado.

Particularmente, en relación con el uso del superávit libre, el artículo 115 del Código Municipal dispone “el superávit libre de los presupuestos se dedicará en primer término a conjugar el déficit del presupuesto ordinario y, en segundo término, podrá presupuestarse para atender obligaciones de carácter ordinario o inversiones”, de donde se desprende -de manera supletoria- que el destino de esos recursos cuando exista equilibrio presupuestario debe ser la atención de obligaciones ordinarias o inversiones, lo cual resulta concordante con el direccionamiento del Título IV sobre el destino de este tipo de recursos.

Adicionalmente, si bien los gobiernos locales generan recursos públicos para el desarrollo de sus actividades y no producen déficit para el Gobierno Central, lo cierto es que sí impactan las finanzas del Sector Público en general, con el endeudamiento del Sector Municipal. Además, los gastos de servicios municipales que respondan a proyectos de inversión vinculados a su planificación anual puedan ser capitalizados y no afectaría sus gastos corrientes.

Por tanto, si bien las municipalidades no dependen mayoritariamente del Gobierno Central para el financiamiento de su gasto corriente, el incremento en el nivel de endeudamiento del sector municipal genera un riesgo para el Estado, al convertirse en un posible pasivo contingente que deba enfrentar a futuro, en caso de que el citado sector presente insolvencia para hacer frente a sus obligaciones, lo cual resulta concordante con lo dispuesto en el inciso a) del artículo 3 de la Ley

DFOE-DL-1437

22

30 de julio, 2019

General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipales” N.º 8801, en el que se establece el principio de “Subsidiariedad”, según el cual “...las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria y temporal por la Administración Pública central o descentralizada, cuando de manera excepcional lo amerite el interés público y la protección de los derechos de los vecinos de un cantón....”.

Dado lo anterior, este Órgano Contralor considera relevante para promover una gestión sostenible de las Municipalidades, así como efectiva aplicación de la regla fiscal, que el sector municipal se mantenga dentro del ámbito de aplicación del título IV de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635

De esta manera, se dejan así rendidas las observaciones consideradas pertinentes por parte del Órgano Contralor.

Atentamente,



Licda. Vivian Garbanzo Navarro  
**GERENTE DE AREA**

DSQ/SMG/NCJ/FARM/CMC/VCB/YSS/MAQG/mgr

Ci: Despacho Contralor  
Área Secretaría Técnica  
Área Sistema de Administración Financiera

NI: 17773-2019

G : 2019001148-3