

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

M.Sc.
María Gabriela Esquivel Jiménez
Asesora Despacho del Ministro
Ministerio de Hacienda

ASUNTO: Criterio sobre el Proyecto de Ley No. 21.494 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” DE 4 DE DICIEMBRE DE 2018”.

Para los efectos pertinentes, rendimos en lo que corresponde el criterio conjunto de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional en torno al proyecto de ley antes citado.

I- INTRODUCCIÓN

Según se indica en la exposición de motivos, el 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 No. 9635, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” y su reforma, ya que entre otras cosas consideran 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”*.

El presente criterio, **tiene como propósito fundamentar la relevancia de que los Gobiernos Locales (entendidos como Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito) se mantengan dentro del ámbito de cobertura instaurado en dicha normativa, la cual tiene como objetivo la sostenibilidad fiscal y la mitigación de riesgos fiscales en el Sector Público no Financiero (SPNF).**

Con tal fin el criterio que se rinde en el presente oficio se estructura de la siguiente manera: un primer apartado corresponde al ámbito jurídico para la aplicación del Título IV de la Ley No.9635 y su reforma a los Gobiernos Locales, un segundo apartado referente a las reglas de gestión de las finanzas públicas para la sostenibilidad fiscal del SPNF del cual forman parte los Gobiernos Locales, un tercer apartado que enfatiza la importancia de respetar el ámbito de cobertura

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

para la efectividad de las reglas fiscales y la mitigación de riesgos, el cuarto apartado analiza la incidencia de las Municipalidades en el balance fiscal del Gobierno Central, el quinto apartado es referente a los riesgos fiscales de las Municipalidades para el Gobierno Central y en el último apartado se exponen las principales conclusiones.

II- ASPECTOS JURÍDICOS PARA LA APLICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY NO.9635 A LOS GOBIERNOS LOCALES Y A LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO

En el Derecho Administrativo, el Estado transfiere una de sus competencias mediante la descentralización, en favor de un nuevo ente público que constituye una persona jurídica independiente y a la cual pueden imputársele derechos y obligaciones.

Al respecto, la Ley General de la Administración Pública establece en su artículo 1° que:

"La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de Derecho Público y Privado".

Así, tales entes públicos con personalidad jurídica propia conforman la Administración Descentralizada del Estado.

En el caso de las Municipalidades, éstas constituyen corporaciones territoriales encargadas de la gestión de los intereses y servicios locales, competencia que ejercen de manera autónoma por disposición constitucional (artículos 169 y 170). Al respecto, el artículo 170 de la Constitución establece lo siguiente:

"Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados".

Dicha norma tiene por objeto establecer un proceso de descentralización de las funciones del Estado, en el que – tal y como lo ha indicado la Sala Constitucional - *"... lo principal es instrumentar una descentralización de funciones, pasando al orden local las que hoy en día están en manos del Poder Ejecutivo, y complementariamente, transferir recursos financieros a las municipalidades, para que se encarguen de prestar esos servicios o de administrar esas competencias".¹ dentro del territorio determinado del cantón*, de una manera autónoma del gobierno central.

Al aprobar la Asamblea Nacional Constituyente el texto del actual artículo 170 Constitucional, se creó un sistema de administración local tal, que aunque pretendió

¹ Sala Constitucional, voto 10134-2000 de las 8:58 horas del 17 de noviembre de 2000.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

sacarlo formalmente, de las influencias e injerencias del Poder Ejecutivo, **no se otorgó en forma plena o ilimitada, sino que la concepción de gobierno local autónomo implicó que quedaba sujeta a ciertos límites o tutelajes**, como los llamó el constituyente. Así consta en el acta No. 81 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, en la que el representante Leiva Quirós, expresó que (pg. 229):

*"[...] la autonomía otorgada a las municipalidades **no es absoluta, sino relativa, pues está sometida a cierto tutelaje por parte del Estado.**"* (El destacado no es del original).

Dentro de dicho tutelaje existe la obligación de coordinar con las instituciones estatales, así la Sala Constitucional indicó que **tratándose de la política económica del Estado:**

*"... **debe existir una debida y obligada coordinación** entre el Estado y los entes corporativos locales, cumpliéndose así lo ordenado por esta disposición, sin que ello implique una invasión a la autonomía municipal. (...)"². (El destacado no es del original).*

Consecuentemente, si bien es cierto las municipalidades gozan de plena autonomía en lo que corresponde a sus cometidos **estrictamente referidos a "lo local"**:

*"...al estar las municipalidades integradas al Estado, **su accionar puede ser encauzado en los lineamientos generales del país en un gran Plan Nacional de Desarrollo que abarque los aspectos económicos, productivos y de organización más importantes para la Nación**"³. (El subrayado no es del original).*

Lo anterior en el tanto en que haya sido aprobado mediante ley, *"de manera que solamente pueden ser vinculantes para los gobiernos locales, aquellas directrices que se originen en una ley"*, como lo es en este caso el Título IV de la Ley No. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y su reforma.

Es decir que las Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito **deben respetar los lineamientos generales de la política económica del Estado**, en virtud de la debida y obligada coordinación que debe existir entre el Estado y sus entes corporativos territoriales.

Señalando más recientemente la Sala Constitucional⁴ que:

*"... esa autonomía de las Municipalidades otorgadas por el Constituyente en el artículo 170 de la Norma Fundamental, si bien constituye formalmente un límite a las injerencias del Poder Ejecutivo, **no puede entenderse que se trata de una autonomía plena o ilimitada, pues siempre se encuentra sujeta a ciertos límites, ya que la descentralización territorial del régimen municipal no implica eliminación**"*

² Sala Constitucional, voto 5445-1999 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999.

³ Sala Constitucional, Voto 5445-99 citado.

⁴ Sala Constitucional, Voto 2007-013577 de las 14:40 horas del 19 de setiembre de 2007.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

de las competencias asignadas a otros órganos y entes del Estado. Es por ello, que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros órganos públicos, entre ellos el Poder Ejecutivo. Por tal razón, ha reconocido esta Sala que cuando el problema desborda la circunscripción territorial a la que están supeditados los gobiernos locales, las competencias pueden ser ejercidas por instituciones nacionales del Estado, pues el accionar de las primeras quedan integradas dentro de los lineamientos generales que se han trazado dentro del plan nacional de desarrollo, sin que ello signifique una violación a su autonomía. (...)” (El subrayado no es del original).

A partir de lo indicado, no existe duda de que la actual situación fiscal es un problema que evidentemente desborda la circunscripción territorial a la que están supeditados los Gobiernos Locales y los Consejos Municipales de Distrito, y que amenaza la sostenibilidad financiera del Estado, por lo que dichos entes territoriales, como parte de la Administración Pública, **deben actuar dentro de los lineamientos generales que se han trazado dentro del Plan Nacional de Desarrollo**, en respeto a su autonomía estrictamente referida a "lo local", por cuanto las municipalidades no pueden:

“... sustraerse de lo que ha sido declarado como un interés de carácter nacional, de lo contrario se pervierte la autonomía territorial transformando a los municipios en micro estados, abstraídos de la dirección intersubjetiva o tutela que pueda ejercer el Estado, a través de los órganos constitucionales, mediante la emisión de leyes válidas y eficaces, la celebración de convenios y tratados internacionales por el Poder Ejecutivo y aprobados por la Asamblea Legislativa (artículos 7°, 121, inciso 4°, y 140, inciso 10°, de la Constitución Política).”⁵ (El destacado no es del original).

No se puede olvidar que la autonomía municipal otorgada por el Constituyente en el artículo 170 de la Constitución Política no es:

“... una autonomía plena o ilimitada, pues siempre se encuentra sujeta a ciertos límites, ya que la descentralización territorial del régimen municipal no implica eliminación de las competencias asignadas a otros órganos y entes del Estado (ver, al efecto, sentencia 2007-013577 de las 14:40 horas del 19 de septiembre del 2007)...”⁶ (El destacado no es del original).

La autonomía de las Municipalidades no las convierte en “estados independientes” ajenos a la tutela del Estado, pues la misma no implica la eliminación de las competencias que le han sido asignadas a este y a sus órganos y entes, sino que deben actuar dentro de los lineamientos generales que se han trazado dentro de la política económica del Estado.

⁵ Sala Constitucional, Voto 15763-11 de las 9:46 horas del 16 de noviembre del 2011.

⁶ Sala Constitucional, Voto 20958-10 de las 16:21 horas del 15 de diciembre de 2010.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

Por lo que es urgente que se le permita al Estado seguir tomando medidas que permitan lograr la sostenibilidad que garantice la continuidad del Estado Social de Derecho, para lo cual es fundamental que las Municipalidades y los Consejos Municipales de Distrito no sean excluidos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y su reforma.

Según se indica en la exposición de motivos del proyecto en estudio:

“...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.º 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...”

Conforme se analizará a profundidad en los siguientes apartados, tal afirmación no es cierta, por cuanto nos enfrentamos a una situación del país en general, provocada por diferentes factores originados a nivel local y/o nacional que ponen en riesgo el equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho.

Así, la Sala Constitucional, al resolver la Consulta Facultativa de Constitucionalidad sobre el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 20.580, actual Ley No 9635 interpuesto por varios Legisladores, indicó que:

“... observa suficientes criterios técnicos para (acreditar) que, en estos momentos, la situación fiscal del país no garantiza la sostenibilidad financiera del Estado y, por ende, del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Sobre el particular, frente a una condición crítica en las finanzas públicas (debidamente sustentada en estudios técnicos), que pone en riesgo la efectiva o adecuada ejecución de las prestaciones de relevancia constitucional, la decisión de las autoridades competentes de definir y aplicar medidas aptas para paliar o solucionar el problema no solo resulta razonable, sino que, aún más, es insoslayable (...)”⁷.

En este contexto, es importante una interpretación armoniosa del principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho. Así, la Sala advierte que, para que un Estado Social de Derecho pueda persistir y cumplir sus fines constitucionales y legales, se debe realizar un sano manejo de las finanzas públicas; es decir, que:

“...de manera inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica estatal, (...). Dicho de otra forma, el Estado Social de Derecho “ideal” es el Estado Social de Derecho “posible”, contra

⁷ Sala Constitucional, Voto 2018-19511 de las 21:45 horas del 23 de noviembre de 2018.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

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”⁸.

En dicho voto, la Sala tuvo por verificados los estudios técnicos que demostraron en términos generales que la inobservancia del principio de equilibrio presupuestario, - de carácter transversal - ha sido una de las causas del deteriorado estado actual de las finanzas públicas, siendo su implementación fundamental para sostener el principio del Estado Social de Derecho, pues se ha puesto en jaque el futuro del Estado de bienestar construido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, ya que su financiamiento y la eficiencia del gasto no son suficientes.

Tal situación fiscal, obliga a considerar la sostenibilidad financiera y la disponibilidad de recursos económicos del Estado así como la mutabilidad del ordenamiento jurídico (modificación permanente e inevitable), por cuanto ningún derecho es inmutable o eterno, toda vez que implicaría la petrificación del ordenamiento y haría que el Derecho dejara de ser un medio dinámico para la resolución de los problemas de la sociedad, los cuales perennemente varían con el tiempo, *un lujo que Costa Rica no puede asumir en la situación actual en la que se encuentra en grave peligro, el Estado Social de Derecho “real”, pudiendo afectar a los más vulnerables tanto a nivel municipal como nacional.*

Así, continuó señalando la Sala Constitucional en el citado voto:

“... que en el contexto de una insostenibilidad financiera del Estado particularmente seria, debidamente acreditada desde el punto de vista técnico, se puedan tomar medidas para paliar la situación, siempre que estas se adopten salvaguardando los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional (...) lo que implica que los remedios en cuestión no pueden vaciar de contenido a ningún derecho constitucional...”⁹.

Instando *“a las Autoridades a que planteen reformas legales a fin de ajustar la distribución de los ingresos según lo permitan las posibilidades reales de la economía nacional, lo cual no es otra cosa que una invitación a actuar de conformidad con el principio de equilibrio presupuestario contenido en el ordinal 176 constitucional...”¹⁰.*

Precisamente con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, - de la que se pretende excluir a los Gobiernos Locales y a los Consejos Municipales de Distrito a pesar de ser partícipes de la situación actual de las finanzas públicas -, se pretende salvaguardar los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional al buscar mantener el equilibrio presupuestario del

⁸ Sala Constitucional, Voto 2018-19511 de las 21:45 horas del 23 de noviembre de 2018.

⁹ Sala Constitucional, Voto 2018-19511 citado.

¹⁰ Sala Constitucional, Voto 2018-19511 citado.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

país, definiendo criterios de asignación presupuestaria y controlando su crecimiento, como parte de una política económica de gasto público, que por su **incidencia nacional** en el manejo de las finanzas públicas, involucra la relación del Gobierno Central con el resto de entes y órganos del sector público no financiero, dentro del que se encuentran sin lugar a dudas las Municipalidades y los citados Consejos.

Dichos entes territoriales, se encuentran sujetos a la aplicación del principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 176 de la Constitución y a la obligación de respetar el derecho al sano manejo de los fondos públicos, puesto que, a fin de cuentas, ***toda la Administración Pública se financia con fondos públicos.***

Tal y como se señaló, las Municipalidades deben respetar los lineamientos generales que se han trazado dentro del Plan Nacional de Desarrollo, sin que ello implique una violación a su autonomía, ya que es absolutamente necesario que el Estado pueda planificar la vida de las instituciones señalando metas generales para su actividad, y que pueda influir su conducta, ejerciendo sobre ellas los debidos controles, pues no se trata de pequeños estados independientes que están fuera de la tutela que pueda ejercer el Estado a través de los órganos constitucionales. Se trata de una cuestión de política económica ligada a la planificación y al desarrollo nacional – por ende no locales – que son materia de gobierno del Estado costarricense.

Así, resulta claro que los Poderes Públicos y las Municipalidades así como los Consejos Municipales de Distrito tienen su cuota responsabilidad en el contexto actual de crisis, debiendo actuar de conformidad con los límites establecidos por el artículo 176 Constitucional, del que se desprende el citado principio de equilibrio presupuestario, el principio de anualidad presupuestaria y el de contenido necesario del presupuesto¹¹.

“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. (...), 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 esa razón, lejos de contrariar la Constitución, ella más bien resulta conforme al principio del equilibrio presupuestario y, por consiguiente, a la Ley Fundamental.

(...)

Esta regla es plenamente aplicable a las Municipalidades y a las instituciones autónomas, tal y como se desprende del numeral 176 párrafo penúltimo, de la Carta Fundamental, cuando afirma que los entes corporativos e instituciones deben de observar las reglas anteriores para dictar sus presupuestos, lo cual

¹¹ Sala Constitucional, Voto 1999-003771 de las 17:51 horas del 19 de mayo de 1999.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

significa, ni más ni menos, que **deben cumplir los principios constitucionales en materia presupuestaria, sea: el equilibrio financiero, anualidad, universidad, unidad presupuestaria, especialidad en sus tres dimensiones – cuantitativa, cualitativa y temporal** -, etc.”¹². (El destacado no es del original).

Conforme se dirá en los siguientes apartados, a pesar de que las Municipalidades y sus Consejos Municipales de Distrito están obligados a respetar el artículo 176 Constitucional no han cumplido con los principios constitucionales que les resultan aplicables.

Sumada a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el pasado 29 de mayo de 2019, la Asamblea Legislativa aprobó en tercer debate (Plenario - segunda Legislatura) el proyecto de ley No. 19.584, “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)”, encontrándose pendiente la firma del señor Presidente de la República y su posterior publicación en el diario oficial La Gaceta, para que entre a regir.

Una vez publicada la citada reforma, el artículo 176 Constitucional establecerá:

“Artículo 176.- La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.

El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.

La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

Rige a partir de su publicación”. (El subrayado es del original).

Dicho proyecto de ley se propuso con el fin de aportar e incidir de manera decidida en la mejora y fortalecimiento de esas condiciones actuales, y estatuir como norma suprema y, por ende, con el mayor rango posible, dos principios esenciales a ser observados por la Administración Pública¹³ y por ende se sigue incluyendo a las Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito, en su gestión de la Hacienda Pública.

¹² Sala Constitucional, Voto 2018-19511 citado.

¹³ Administración Pública en sentido amplio, es decir, Gobierno (los tres Poderes del Estado, sus órganos auxiliares y Tribunal Supremo de Elecciones), Administración descentralizada (por función y territorio) y empresas públicas del Estado. En ese sentido: Ver concepto de Gobierno, independencia funcional y régimen autonomía de entidades descentralizadas en Res. 919-99 de la Sala Constitucional. Sobre la inclusión de las corporaciones municipales en el concepto de Administración en sentido amplio, se aplica lo establecido en la Res. 3493-2002 de la Sala Constitucional al indicar respecto a lo dispuesto en el artículo 11 constitucional que: “... Esta “administración en sentido amplio”, incluye,

DGPN-0067-2019**STAP-1267-19**

Esta reforma constitucional alude a la “sostenibilidad” como precepto que deberá prever y aplicar la Administración Pública al planificar, generar, asignar y utilizar los recursos públicos, entendiéndose como la realización de una sana disciplina fiscal institucional lograda mediante su manejo eficiente y eficaz, realizada en el tanto la disposición de los recursos incida de forma directa en el bienestar de la colectividad y, con ello, en la generación de valor público. De aquí que la sostenibilidad será un principio que la Administración Pública deberá aplicar y utilizar para orientar la gestión de los recursos de la Hacienda Pública que le han sido asignados en pro del bienestar general. Lo anterior, ejerciendo, según sea el caso, la independencia funcional de los Poderes del Estado o el régimen de autonomía de entidades descentralizadas por la función o territorio¹⁴.

El principio de sostenibilidad fiscal como tal, resulta realizado en el tanto se dé el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que hoy se tienen por dispuestos en el artículo 11 constitucional, así como del deber de toda Administración Pública, incluyendo a los Gobiernos Locales y a sus Consejos de velar por el bienestar general establecido en el primer párrafo del artículo 50 de la Constitución Política.

Como puede observarse la reforma constitucional aprobada y en espera de publicación para entrar a regir, logrará establecer una asignación y uso sostenible de los recursos públicos, y se dispondrá del principio de sostenibilidad fiscal en el más alto rango normativo, puesto que es de esa manera que, con independencia del régimen competencial y funcional que posean los distintos entes y órganos de la Administración Pública, deberán indiscutiblemente observarlos en su gestión y aplicarlos en ejercicio propio de sus competencias. Pues tal y como la Sala Constitucional ha dispuesto: “Así es como la supremacía de la Constitución, responde no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. Es la Ley que rige las leyes y que habilita a las autoridades”¹⁵.

Por otra parte, con relación a las reglas fiscales la Sala Constitucional¹⁶ resolvió que:

“... en aras de paliar un “desequilibrio” presupuestario, se torna razonable la aplicación de reglas fiscales, (...) a fin de que el país retorne a una situación acorde con las normas constitucionales antes citadas y el principio del equilibrio fiscal, siempre que en ese ejercicio se respeten los límites infranqueables del orden constitucional, entre ellos el principio de solidaridad. (...) Ahora, no se trata de que el principio de equilibrio presupuestario esté por encima de otros principios, derechos y valores constitucionales. De lo que se trata más bien es de efectuar un ejercicio de optimización de los diversos elementos constitucionales en juego. Dentro de ese marco, si comprendemos que el Estado Social de Derecho, instituto que también es principio constitucional, puede verse lesionado de manera seria cuando una crisis

naturalmente a las corporaciones municipales, en cuanto comparten la función administrativa del Estado”.

¹⁴ Véase supra nota de pie N.º 11.

¹⁵ Sala Constitucional, Voto No. 2771-2003.

¹⁶ Sala Constitucional, Voto 2018-19511 citado.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

fiscal particularmente grave amenaza la sostenibilidad financiera del país y, con ello, el financiamiento de sus prestaciones con fondos públicos, entonces se advierte con facilidad la necesidad de ponderar tal principio con el del Equilibrio Financiero y, a partir de tal ejercicio, configurar una respuesta jurídica que, sin variar de contenido al Estado Social de Derecho, asegure su sostenibilidad y supervivencia. (El destacado no es del original).

De esta forma la sostenibilidad financiera y la disponibilidad de recursos económicos del Estado son factores relevantes, incluso según su grado de desarrollo, lo cual depende del contexto económico en un momento histórico dado y del fundamento técnico que se tenga para justificar algún tipo de medida, de manera que siempre se procure la mayor realización posible de tales derechos según y cómo las circunstancias económicas lo permitan.

Conforme se analizará en los siguientes apartados, las Municipalidades tienen su cuota de responsabilidad de la grave crisis fiscal que enfrenta el país, de la que no serían parte si hubieran respetado los lineamientos generales que se han trazado dentro del Plan Nacional de Desarrollo, así como los principios establecidos en el artículo 176 constitucional.

No se debe dejar de lado que la política económica del Estado, ligada a la planificación y el desarrollo nacional, desborda las competencias municipales exclusivamente referidas a lo local dentro del territorio de sus municipios.

Así es clara la urgente necesidad de que no se apruebe la iniciativa legislativa en los términos propuestos excluyendo a las Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito de la aplicación del Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma, pues con ello se pondría en peligro el equilibrio presupuestario, y haría difícil que el país retorne a una situación acorde con la Constitución y el principio del equilibrio fiscal, ya que excluirlas de la aplicación de la regla fiscal en medio de la grave crisis fiscal que se está enfrentando, implicará el debilitamiento del principio constitucional del Estado Social de Derecho, al poner en serio riesgo su sostenibilidad y supervivencia; así como la afectación de la sostenibilidad financiera del país y, con ello, el financiamiento de sus los derechos prestacionales con fondos públicos.

III- REGLAS DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) DEL CUAL FORMAN PARTE LOS GOBIERNOS LOCALES

Con la aprobación de la Ley No.9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, a través de su Título IV de “Responsabilidad Fiscal de la República”, se busca fortalecer la gestión de las finanzas públicas de las entidades y órganos que conforman el SPNF a través de una política presupuestaria que garantice la sostenibilidad fiscal, esta última entendida como **la capacidad de un Gobierno de cumplir sus obligaciones, de manera indefinida, sin caer explícitamente en la insolvencia, en la cesación de**

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

pagos, o el poner en riesgo sus compromisos constitucionales, legales o normativos.

Tal y como se establece en el artículo 5 del Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma el ámbito de aplicación de las reglas de gestión de las finanzas públicas para la sostenibilidad fiscal es para las entidades y órganos del SPNF, **del que forman parte los Gobiernos Locales** según lo definido en el Clasificador Institucional, el cual se fundamenta en el **artículo No. 37 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131 del 18 de setiembre de 2001 y su reglamento, mismo que es de aplicación obligatoria para todo el Sector Público.** Dicho clasificador fue publicado mediante Decreto Ejecutivo No. 38544-H en La Gaceta No. 161 de 22 de agosto del 2014.

Por lo anterior, por medio del mencionado Título IV, **se establecen reglas de gestión, monitoreo, control y seguimiento de las finanzas públicas que van más allá del simple hecho de diferenciar los tipos de fuentes de ingresos que perciben las entidades y órganos del SPNF**, entre las que se pueden citar:

- a) Un control al crecimiento del gasto corriente o total presupuestario a través de una regla fiscal de tipo egreso, donde la misma tiene como objetivo desacelerar el crecimiento exponencial de dicho gasto, tal como se define en los artículos 10 y 11 del Título IV.
- b) Se flexibiliza la rigidez que presentaba el Presupuesto Nacional de la República en la asignación de recursos a través de los artículos 15 y 25, los cuales determinan que se podrán girar recursos considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, niveles de ejecución presupuestaria, superávit libre y según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo.
- c) Se derogan destinos específicos tal y como se señalan en los artículos que van del 30 al 38, lo cual complementa lo señalado en el inciso b).
- d) Se establecen mecanismos de monitoreo, control y seguimiento para incidir en que el comportamiento del gasto de los órganos y entes del Sector Público No Financiero (SPNF), contribuya a la sostenibilidad fiscal, lo cual se establece en los artículos 19, 20 y 21 del Título supra citado.
- e) Una administración adecuada de los superávits libres generados por las entidades y órganos que reciben transferencias del Presupuesto Nacional donde claramente en el artículo 17, se indica que dichos recursos **deben ser reintegrados para ser utilizados en la amortización de la deuda o para inversión pública. Y de igual manera para aquellas entidades que cuenten con ingresos propios, como es el caso de los Gobiernos Locales**, y que al término del ejercicio presupuestario generen superávits libres, estas deben destinar esos recursos al pago de sus pasivos con el objetivo de evitar que a futuro se puedan materializar riesgos fiscales por el pago de dichas deudas, afectando la estabilidad macroeconómica del país.
- f) Establece la elaboración de **un Marco fiscal de mediano plazo para el SPNF**, el cual es un instrumento de planificación que vincula los objetivos y las prioridades nacionales a la formulación del presupuesto plurianual. El marco se utiliza como una

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

referencia para proyectar los gastos y las necesidades de financiamiento que solventarán los compromisos nacionales, en un contexto de corto y mediano plazo.

- g) El cumplimiento de la aplicación de **las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)** a las entidades y órganos que pertenecen al Gobierno General, **en el cual se encuentran inmersos los Gobiernos Locales, tal y como lo establece el artículo 27 del supra citado Título.**

Aunado a lo anterior, el Título IV, es claro en que el propósito de establecer las reglas anteriormente citadas, **se enfoca en la sostenibilidad fiscal y mitigar la materialización de riesgos fiscales que vengán a agravar aún más la situación fiscal del país**, impactando negativamente a la economía costarricense en la generación de inversión, producción y empleo, así como la percepción que puedan tener las agencias calificadoras de riesgo afectando la imagen del país, lo cual es contraproducente para la atracción de inversión extranjera directa, el acceso a los mercados financieros internacionales, el costo del financiamiento de la deuda, así como la generación de divisas a través de las exportaciones y el turismo, entre otros.

Por lo anterior, para lograr una efectividad de las reglas mencionadas que estipula el Título IV de la Ley No. 9635, y su reforma **es fundamental que se respete el ámbito de aplicación establecido en el artículo 5 de dicho Título, el cual abarca a las entidades y órganos del SPNF, las cuales se detallan en artículo 1° del Decreto Ejecutivo No. 41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma**, a saber, el Gobierno Central (entendido como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos); las Instituciones Descentralizadas No Empresariales y sus órganos desconcentrados; las Empresas Públicas no Financieras; así como los **Gobiernos Locales**.

Así mismo, es importante resaltar que la aplicación de todas las reglas de gestión de las finanzas públicas para el SPNF señaladas en el Título IV de la Ley citada **se deben implementar en la formulación de los presupuestos ordinarios del 2020**, así se establece en la Ley No. 9635 y su reforma donde se señala a partir de qué momento deben regir los Títulos que conforman la misma, disponiéndose en el inciso d) “...*El título IV y sus disposiciones transitorias, el primer día del ejercicio económico posterior a la aprobación del título I...*” y el Título I se publica seis meses después de la publicación de la Ley de cita, misma que fue aprobada por la **Asamblea Legislativa el 3 de diciembre de 2018, y publicada en el Alcance No. 202 a La Gaceta No. 225 de 4 de diciembre del 2018**. Por lo anterior, queda en evidencia que el rige de la regla fiscal que comunicó el Ministerio de Hacienda mediante el oficio DM-0466-2019 es el correcto **y no en el 2021, tal y como se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley que se analiza en el presente criterio.**

De igual forma, con respecto al Transitorio XXXVIII del Título V de la Ley No. 9635 y su reforma el cual señala “ *Una vez que la presente ley entre en rigor, cuando el presupuesto*

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

ordinario del siguiente ejercicio presupuestario del Gobierno central y de las entidades que conforman el sector público no financiero estuviera aprobado, el gasto corriente de dicho periodo presupuestario crecerá según el parámetro de proporción de crecimiento del gasto corriente, aplicado según el nivel de deuda/PIB vigente, hasta un máximo de veinte puntos porcentuales adicionales. Los ajustes correspondientes se realizarán mediante un presupuesto extraordinario. Esta norma aplicará, por única vez, en el primer año de aplicación de la regla fiscal es importante señalar que la aplicación de dicho transitorio se hubiese dado, si al momento de entrar en rigor el Título IV de la Ley No. 9635, el presupuesto ordinario del siguiente ejercicio presupuestario del Gobierno Central y de las entidades que conforman el SPNF, **estuviera aprobado**. Además, el transitorio finaliza indicando que esta norma aplicará, **por única vez, en el primer año de aplicación de la regla fiscal**. De acuerdo con la ley suscrita, el primer año de aplicación de la regla fiscal es durante el ejercicio económico 2020, cuyos presupuestos (de la República y de las entidades del SPNF) no han sido aprobados aún. Es decir, que **la condición para aplicar el Transitorio XXXVIII no se cumple, y por tal motivo no se hizo mención del mismo en el oficio DM-0466-2019 emitido por el Ministerio de Hacienda**.

Por otra parte, es importante resaltar que para la formulación de los presupuestos del 2020 para las entidades y órganos del SPNF, el tope máximo del 4,67% que establece la regla fiscal **es para el gasto corriente presupuestario y no para todo el presupuesto**, por tal motivo, si las municipalidades presentan tasas de crecimiento de sus ingresos corrientes del 6,6%, tal y como se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley en análisis, **la diferencia la pueden canalizar en un mayor gasto de capital**, rubro que se caracteriza por incluir proyectos de inversión para la construcción de vías de comunicación, caminos, edificaciones, compra de maquinaria y equipo, entre otros, **que permite no solo mejorar la competitividad cantonal sino la del país, clave para la reactivación de la economía costarricense**. Aspecto que el Ministerio de Hacienda explicó a través de las capacitaciones organizadas por la Contraloría General de la República (CGR) tanto la del 31 de mayo de 2019 en el Auditorio del Museo de los Niños para las entidades y órganos que conforman el SPNF, así como la dirigida concretamente a los Gobiernos Locales del Clasificador Económico del Gasto del Sector Público, Decreto Ejecutivo No. 31877-H, publicado en La Gaceta No. 140 de 19 de julio del 2004 y sus reformas, del 11 de julio del año en curso en el Auditorio Danilo Jiménez Veiga del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

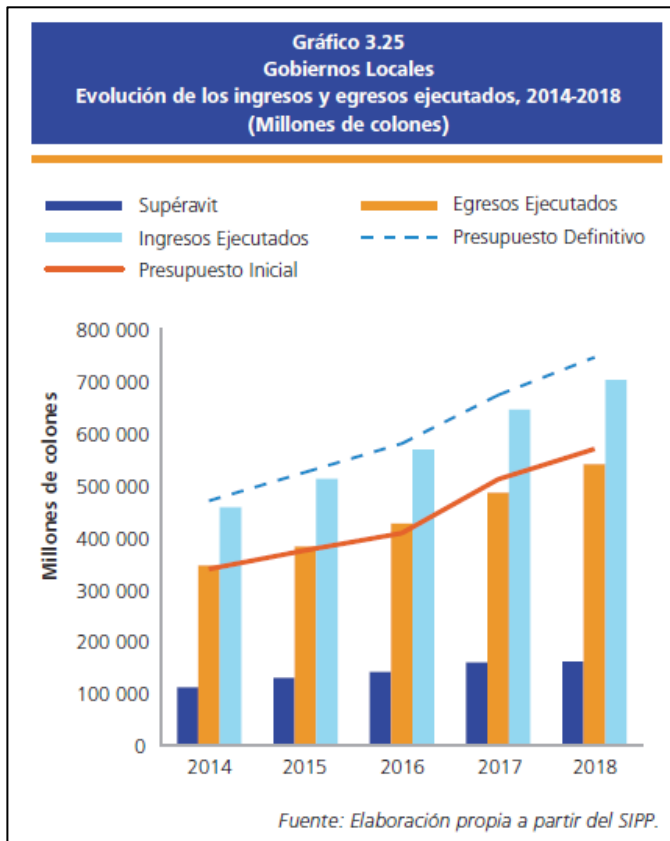
De igual forma, tal y como se plantea en la exposición de motivos del proyecto en estudio, la implementación de la regla fiscal es innecesaria e inoportuna por cuanto las finanzas municipales permiten mayores egresos. A este respecto, es importante resaltar lo indicado por la CGR en su informe de la Memoria Anual del 2018, en la que dicho órgano contralor señala que en *“...2018 las municipalidades ejecutaron gastos por \$540 749 millones, es decir un 72,5% de los recursos presupuestados en el período 2018. Esto representa un aumento del 11,3% respecto al 2017; no obstante, ese aumento es inferior al presentado el año anterior respecto a 2016, el cual fue de 13,7%.* **Al igual que en**

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

ejercicios anteriores se mantiene una brecha importante entre la cantidad de recursos presupuestados y los ejecutados” (El resaltado no es del original). Y de igual forma la CGR argumenta “La oportunidad de mejorar el nivel de ejecución de los gastos sigue siendo un reto y tema prioritario de las autoridades municipales, por cuanto esto incide directamente en el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas y su efecto en la prestación de los bienes y servicios a la comunidad”.

A continuación, se presenta el gráfico 3.25 elaborado por la CGR (2018:160) donde se puede visualizar lo citado en el párrafo que antecede:



Complementado el párrafo anterior, la CGR en su informe de cita muestra la ejecución del gasto por programas municipales, donde se evidencia la sub ejecución que presentan los mismos “...el programa de Dirección y Administración General, correspondiente a servicios de apoyo, presentó una ejecución de 84,4% (¢162 325 millones); el programa de Servicios Comunales, referido a los diversos servicios a cargo de las corporaciones municipales, presentó una ejecución de 79,1% (¢176 647 millones); el programa de Inversiones, correspondiente a proyectos de inversión, presentó una ejecución de 61,9% (¢199 164 millones); y el programa de Partidas específicas, para el desarrollo de obras comunales mostró una ejecución de 31,7% (¢2 613 millones)”.

Por lo anterior, **no se justifica excluir a las municipalidades del Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma, argumentado que la aplicación de la regla fiscal, que viene a desacelerar y no decrecer el crecimiento exponencial del gasto corriente presupuestario, afectaría las acciones de las municipalidades que convergen en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de cada cantón.** La siguiente tabla muestra, de acuerdo al Sistema de Planes y Presupuestos de la CGR, las ejecuciones y sub ejecuciones que presentaron las municipalidades para el 2018:

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

Tabla 1. Presupuesto inicial, definitivo, ejecución final, porcentajes de ejecución y subejecución de las municipales, año 2018. (datos en colones y porcentuales).

Listas de Entidades	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Ejecución final	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de Sub ejecución
MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE	74.405.252.164,00	85.832.019.482,58	70.142.826.352,26	81,72%	18,28%
MUNICIPALIDAD DE ESCAZU	23.707.121.944,00	35.757.157.678,78	21.476.810.354,64	60,06%	39,94%
MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS	11.713.397.821,87	12.936.877.683,45	12.188.066.249,78	94,21%	5,79%
MUNICIPALIDAD DE PURISCAL	2.850.995.540,00	3.264.133.011,81	2.756.204.212,42	84,44%	15,56%
MUNICIPALIDAD DE TARRAZU	1.860.780.775,31	3.130.862.035,63	2.511.305.118,18	80,21%	19,79%
MUNICIPALIDAD DE ASERRI	3.600.519.863,18	5.162.368.955,74	3.991.306.141,58	77,32%	22,68%
MUNICIPALIDAD DE MORA	3.941.231.828,89	4.273.881.873,90	3.704.826.156,39	86,69%	13,31%
MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA	11.130.407.279,00	19.112.992.037,13	9.138.776.615,96	47,81%	52,19%
MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA	13.087.896.398,72	14.387.268.416,75	11.965.607.267,78	83,17%	16,83%
MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA	3.135.191.472,94	3.775.235.544,90	3.196.390.493,19	84,67%	15,33%
MUNICIPALIDAD DE VASQUEZ DE CORONADO	3.982.613.680,90	6.767.499.126,53	3.694.387.878,62	54,59%	45,41%
MUNICIPALIDAD DE ACOSTA	2.375.000.000,00	2.883.881.922,10	1.904.458.661,41	66,04%	33,96%
MUNICIPALIDAD DE TIBAS	6.855.530.950,95	8.672.725.037,05	5.425.297.907,63	62,56%	37,44%
MUNICIPALIDAD DE MORAVIA	6.104.315.000,00	7.825.891.092,12	6.403.225.659,96	81,82%	18,18%
MUNICIPALIDAD DE MONTES DE OCA	7.394.122.774,65	9.396.128.152,91	6.343.906.873,32	67,52%	32,48%
MUNICIPALIDAD DE TURRUBARES	1.734.578.521,08	2.036.661.276,25	1.941.592.079,14	95,33%	4,67%
MUNICIPALIDAD DE DOTA	3.187.718.844,44	3.684.817.809,34	1.748.192.408,82	47,44%	52,56%
MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT -	12.285.819.228,69	16.001.801.142,52	11.304.684.629,74	70,65%	29,35%
MUNICIPALIDAD DE PEREZ ZELEDON	10.818.696.853,01	11.536.060.885,00	10.911.997.526,69	94,59%	5,41%
MUNICIPALIDAD DE LEON CORTES	1.949.413.207,74	2.560.957.874,52	2.222.849.781,75	86,80%	13,20%
MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA	29.140.515.980,81	50.245.026.462,53	36.062.024.314,37	71,77%	28,23%
MUNICIPALIDAD DE SAN RAMON	7.999.486.278,75	10.139.489.511,21	5.947.666.226,56	58,66%	41,34%
MUNICIPALIDAD DE GRECIA	8.066.532.235,55	9.547.951.587,81	6.842.626.057,75	71,67%	28,33%
MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO	1.061.106.675,48	1.590.875.190,59	1.170.048.675,34	73,55%	26,45%
MUNICIPALIDAD DE ATENAS	2.036.302.708,55	2.900.679.479,27	2.112.631.708,18	72,83%	27,17%
MUNICIPALIDAD DE NARANJO	5.689.374.513,60	6.702.273.637,71	5.474.642.476,52	81,68%	18,32%
MUNICIPALIDAD DE PALMARES	2.634.602.137,04	3.161.438.014,98	2.609.501.554,35	82,54%	17,46%
MUNICIPALIDAD DE POAS	2.433.000.000,00	3.381.696.549,75	2.393.374.001,63	70,77%	29,23%

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

Listas de Entidades	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Ejecución final	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de Sub ejecución
MUNICIPALIDAD DE OROTINA	3.702.805.740,41	5.939.872.321,34	4.387.702.085,45	73,87%	26,13%
MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS	20.487.500.000,00	23.102.082.170,71	22.258.169.180,03	96,35%	3,65%
MUNICIPALIDAD DE ZARCERO	1.886.360.629,08	2.949.088.532,55	2.416.876.064,78	81,95%	18,05%
MUNICIPALIDAD DE VALVERDE VEGA	2.252.899.581,93	3.229.461.906,67	2.240.724.379,89	69,38%	30,62%
MUNICIPALIDAD DE UPALA	3.950.000.000,00	6.107.403.782,93	3.222.507.832,97	52,76%	47,24%
MUNICIPALIDAD DE LOS CHILES	3.076.440.181,96	4.238.355.427,06	3.095.656.276,11	73,04%	26,96%
MUNICIPALIDAD DE GUATUSO	2.180.547.201,36	5.463.233.042,00	1.972.229.627,28	36,10%	63,90%
MUNICIPALIDAD DE CARTAGO	22.963.492.719,72	26.843.570.015,86	22.027.779.608,38	82,06%	17,94%
MUNICIPALIDAD DE PARAISO	4.794.631.007,36	6.615.304.215,17	5.452.062.827,09	82,42%	17,58%
MUNICIPALIDAD DE LA UNION	10.547.451.803,16	11.130.190.989,20	8.950.518.144,73	80,42%	19,58%
MUNICIPALIDAD DE JIMENEZ	2.095.657.365,98	3.069.514.210,67	1.997.068.910,76	65,06%	34,94%
MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA	6.693.836.832,55	9.906.602.019,61	7.106.462.635,36	71,73%	28,27%
MUNICIPALIDAD DE ALVARADO DE PACAYAS	1.753.404.202,85	2.391.773.928,45	1.524.982.292,36	63,76%	36,24%
MUNICIPALIDAD DE OREAMUNO	3.172.508.209,87	4.028.468.615,79	3.064.334.257,79	76,07%	23,93%
MUNICIPALIDAD DE EL GUARCO	3.169.649.237,98	4.432.849.677,61	3.253.375.860,20	73,39%	26,61%
MUNICIPALIDAD DE HEREDIA	18.735.745.997,00	22.098.991.781,72	19.552.803.753,10	88,48%	11,52%
MUNICIPALIDAD DE BARVA	3.155.645.589,16	5.574.919.747,81	2.419.489.423,68	43,40%	56,60%
MUNICIPALIDAD DE SANTO DOMINGO DE HEREDIA	7.033.424.819,71	8.031.418.418,99	5.349.355.333,37	66,61%	33,39%
MUNICIPALIDAD DE SANTA BARBARA DE HEREDIA	2.588.361.079,68	6.587.128.962,66	2.135.001.393,74	32,41%	67,59%
MUNICIPALIDAD DE SAN RAFAEL DE HEREDIA	4.393.583.039,11	5.231.793.958,24	4.424.842.247,51	84,58%	15,42%
MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO DE HEREDIA	2.759.599.543,87	2.927.792.309,23	2.361.291.329,09	80,65%	19,35%
MUNICIPALIDAD DE BELEN	8.099.798.286,36	10.449.370.381,15	8.016.454.501,09	76,72%	23,28%
MUNICIPALIDAD DE FLORES	2.318.001.800,33	3.001.598.732,03	1.894.643.046,69	63,12%	36,88%
MUNICIPALIDAD DE SAN PABLO DE HEREDIA	4.150.399.564,00	4.536.817.991,76	2.750.183.867,95	60,62%	39,38%
MUNICIPALIDAD DE SARAPIQUI	5.390.458.882,00	6.711.450.949,34	5.775.192.423,70	86,05%	13,95%
MUNICIPALIDAD DE LIBERIA	10.811.560.629,30	14.723.071.697,95	9.593.640.096,80	65,16%	34,84%
MUNICIPALIDAD DE NICOYA	6.055.921.309,27	6.835.077.558,59	4.792.774.249,07	70,12%	29,88%
MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ	7.985.031.084,32	12.817.885.772,87	10.524.483.919,90	82,11%	17,89%
MUNICIPALIDAD DE BAGACES	2.956.765.491,23	3.581.402.630,65	2.978.334.914,68	83,16%	16,84%
MUNICIPALIDAD DE CARRILLO GUANACASTE	7.105.234.349,19	9.619.143.086,99	5.146.828.367,51	53,51%	46,49%
MUNICIPALIDAD DE CAÑAS	3.883.856.364,60	4.379.044.392,00	3.674.100.615,56	83,90%	16,10%
MUNICIPALIDAD DE ABANGARES	6.170.299.303,86	8.320.011.014,24	4.744.979.602,78	57,03%	42,97%
MUNICIPALIDAD DE TILARAN	2.664.490.604,80	3.436.274.994,51	2.764.307.935,55	80,44%	19,56%

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

Listas de Entidades	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Ejecución final	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de Sub ejecución
MUNICIPALIDAD DE NANDAYURE	2.501.430.997,65	3.840.532.804,81	1.980.222.196,17	51,56%	48,44%
MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ GUANACASTE	4.696.385.720,77	6.329.632.990,55	4.319.153.264,30	68,24%	31,76%
MUNICIPALIDAD DE HOJANCHA	1.755.626.900,00	2.045.217.105,73	1.922.393.111,19	93,99%	6,01%
MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS	11.792.969.986,40	16.472.012.320,51	10.953.609.703,09	66,50%	33,50%
MUNICIPALIDAD DE ESPARZA	5.361.010.666,99	6.925.944.739,80	5.733.701.463,91	82,79%	17,21%
MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES	7.187.893.699,07	8.615.106.676,82	4.617.498.279,00	53,60%	46,40%
MUNICIPALIDAD DE MONTES DE ORO	2.136.820.297,00	3.338.683.934,22	2.567.510.882,32	76,90%	23,10%
MUNICIPALIDAD DE OSA	6.204.342.974,84	8.167.171.905,39	5.942.666.971,55	72,76%	27,24%
MUNICIPALIDAD DE QUEPOS	4.909.459.064,25	6.252.357.457,22	4.805.825.451,66	76,86%	23,14%
MUNICIPALIDAD DE GOLFITO	4.616.718.804,34	6.895.236.593,09	4.996.302.415,51	72,46%	27,54%
MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS	2.170.161.819,84	4.511.011.640,42	3.898.854.636,39	86,43%	13,57%
MUNICIPALIDAD DE PARRITA	3.201.894.920,40	4.046.281.801,19	2.181.997.864,77	53,93%	46,07%
MUNICIPALIDAD DE CORREDORES	6.016.660.039,87	8.908.396.439,12	3.787.275.009,31	42,51%	57,49%
MUNICIPALIDAD DE GARABITO	6.317.084.419,41	8.078.884.753,55	6.118.812.118,45	75,74%	24,26%
MUNICIPALIDAD DE LIMON	11.216.376.090,68	13.063.921.983,14	10.111.204.352,18	77,40%	22,60%
MUNICIPALIDAD DE POCOCI	11.302.018.945,71	12.817.339.187,02	9.389.095.895,26	73,25%	26,75%
MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES	5.158.830.606,99	6.319.050.062,23	3.777.589.422,09	59,78%	40,22%
MUNICIPALIDAD DE TALAMANCA	3.701.044.806,60	4.854.201.440,89	3.785.280.454,92	77,98%	22,02%
MUNICIPALIDAD DE MATINA	2.768.543.650,00	5.329.507.199,87	4.224.791.492,66	79,27%	20,73%
MUNICIPALIDAD DE GUACIMO	3.045.801.190,06	4.080.293.769,04	3.190.865.672,69	78,20%	21,80%
Total general	570.227.962.732,02	745.870.401.513,82	545.759.035.046,33	73,17%	26,83%

FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA CON BASE A LOS DATOS DEL SIPP DE LA CGR.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

IV. IMPORTANCIA DE RESPETAR EL ÁMBITO DE COBERTURA PARA LA EFECTIVIDAD DE LAS REGLAS FISCALES Y LA MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS FISCALES

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), que citan a Kopits y Symansky (1998), en su documento denominado “Metodología para la elaboración de un esquema de seguimiento de la Regla Fiscal”, la regla fiscal es una restricción permanente sobre la política fiscal mediante límites numéricos simples aplicados a los agregados presupuestarios. Para el caso de Costa Rica, según lo establecido en el Título IV de la Ley No.9635 y su reforma, dependiendo de la relación deuda del Gobierno Central / PIB, la regla fiscal se aplicará al gasto corriente o total de los presupuestos de los entes y órganos del SPNF. Para el caso del ejercicio presupuestario 2020, tal y como se indicó en el oficio DM-0466-2019 emitido por el Ministerio de Hacienda, **la tasa de crecimiento máxima del gasto corriente presupuestario será del 4,67%.**

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009), en su documento titulado “*Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*”, las reglas fiscales pueden estar enfatizadas en diferentes objetivos, no obstante, **el punto primario de las mismas es promover la sostenibilidad fiscal tal y como se cita en el artículo 4° del Título IV de la Ley No. 9635.** Dentro de estas se identifican cuatro tipos, a saber, las de resultado, deuda, ingresos y egresos. Para el caso de Costa Rica se está aplicando la de tipo egresos, **la cual es una herramienta operacional para poner en marcha la consolidación fiscal requerida para el logro de la sostenibilidad en las finanzas públicas.**

Según lo señalado por el BID (2019), **la experiencia internacional demuestra que la efectividad de las reglas fiscales generalmente se da cuando estas tienen un ámbito de aplicación institucional amplio, están estrechamente ligadas a los objetivos de sostenibilidad fiscal y contribuyen a una política fiscal anti cíclica.** De esta manera, dicha herramienta evitaría déficits excesivos que surgirían bajo una política discrecional sin restricciones. Sobre este aspecto, se podría resaltar lo indicado por el BID (2016) en su documento denominado “*Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*”, **donde el objetivo principal de la responsabilidad fiscal es crear una cultura de equilibrio Inter temporal en que las políticas públicas sean financiadas de manera sostenida, siendo esto un aspecto clave para la sostenibilidad fiscal.**

Aunado a lo anterior, resulta relevante mencionar que a las reglas de gestión de las finanzas públicas mencionadas en el apartado anterior y a lo establecido en el artículo 26 del Título IV de reiterada cita, en que se establecen sanciones por el incumplimiento injustificado de la regla fiscal y del control de ésta (al constituirse como una falta grave contra la Hacienda Pública), **se debe adicionar la propuesta de creación de un Consejo Fiscal** tal y como se establece en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.41641-H, cuya propuesta de Reglamento se encuentra en las últimas etapas de revisión por parte de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el propio BID, lo cual viene a fortalecer la efectividad que

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

se pretende lograr con la aplicación de la regla fiscal, para efectos de lo cual resulta esencial que se respete el ámbito de cobertura del mencionado Título IV, **ya que de lo contrario, el agregar nuevas excepciones sería una limitante para el logro del objetivo de estas medidas, que es contribuir a la sostenibilidad fiscal que se busca a mediano plazo.**

Por lo anteriormente expuesto, se considera que la intención del proyecto de Ley que pretende exceptuar a los Gobiernos Locales de la aplicación del Título IV, **resulta contradictoria** a la exposición de motivos plasmados en su oportunidad en el expediente del proyecto de Ley No. 20580, actual Ley No. 9635, en particular donde se señala que *“...la aplicación de la regla fiscal abarcaría 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”*, lo cual está en concordancia con criterios emitidos por diversos organismos internacionales como el FMI, que en su informe denominado Costa Rica: Evaluación de la Transparencia Fiscal (2013) señala que *“el Ministerio de Hacienda debe preparar un informe anual de riesgos fiscales como parte de los documentos presupuestarios. Este documento debe contener información sobre riesgos macroeconómicos, deuda pública, empresas públicas, garantías de deuda, contingencias fiscales, contratos de concesiones, desastres naturales, instituciones financieras, gobiernos locales y seguridad social y salud”*. (El resaltado no es del original).

Como se desprende tanto de los motivos del proyecto como de los criterios de los organismos internacionales, **tal situación no es ajena a los Gobiernos Locales que forman parte integral del SPNF y por ende, no se pueden considerar como un subsector separado y autosuficiente cuyo desempeño carezca de incidencia en la sostenibilidad fiscal del país y en la generación de riesgos fiscales**, entendiéndose estos últimos como desviaciones de corto y mediano plazo de las variables fiscales (ingresos, gastos, activos, pasivos) respecto de las proyecciones realizadas para el presupuesto, mismos que pueden surgir de eventos macroeconómicos adversos, por la realización de pasivos contingentes (explícitos e implícitos) y los riesgos institucionales o estructurales, tema que se abordará en el apartado V del presente criterio.

Excluir a los Gobiernos Locales iría en detrimento de los principios que fundamentaron el diseño de la regla fiscal indicado desde la génesis del proyecto de Ley No. 20580, entre los que se pueden mencionar los puntos 3 y 4 de Responsabilidad Fiscal del apartado segundo denominado “Propuestas para generar disciplina fiscal y calidad en el gasto”, en el sentido de que la *“...Credibilidad de la propuesta, requiere de la disciplina fiscal de todos los actores que administran fondos públicos para que sea exitosa”* así como la *“...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”*. (El resaltado no es del original).

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

Es importante resaltar que la metodología del Clasificador Económico del Gasto del Sector Público, establece la forma en que las entidades y órganos del SPNF deben presentar sus presupuestos ante las instancias correspondientes para el monitoreo, control y seguimiento de la aplicación de la regla fiscal, dicho clasificador presupuestario, tal y como el Ministerio de Hacienda le ha explicado a los Gobiernos Locales, **los gastos corrientes correspondientes al pago de remuneraciones, de adquisición de bienes y servicios y de intereses de préstamos ligados a proyectos de inversión en ejecución, aun cuando correspondan a proyectos ejecutados por la administración, serán considerados como gastos de capital para efectos de la clasificación económica.**

De igual forma, se les ha indicado a los Gobierno Locales, que si las mismas actúan como agentes recaudadores o retenedores de impuestos que deben transferir al Ministerio de Hacienda, cuando trasladen los recursos al Fondo General del Gobierno, solo deberán registrar los movimientos a nivel contable y no presupuestariamente. Mismo tratamiento se le dará cuando dichos recursos recaudados por las entidades sean transferibles a otras entidades diferentes al Ministerio de Hacienda.

Por lo anterior, **no es justificación excluir a las municipalidades del Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma, argumentado que la aplicación de la regla fiscal limitaría las acciones y gestiones municipales,** cuando en realidad queda en evidencia que el Título IV de repetida cita va en pro de la disciplina fiscal, de la inversión y el crecimiento económico, la mitigación de riesgos al indicarles a las municipalidades en su artículo 17 que al término del ejercicio presupuestario si generan superávits libres, estas deben destinar esos recursos al pago de sus pasivos con el objetivo de evitar que a futuro se puedan materializar riesgos fiscales por el no pago de dichas deudas, **así como la implementación de las NICSP que permitirán mejorar la información financiera que existe, la calidad de la misma y hace que las entidades y órganos públicos sean más transparentes y puedan rendir cuentas de manera más adecuada a la sociedad costarricense.**

Finalmente, es importante resaltar el tema de la implementación de las NICSP en los Gobiernos Locales, de acuerdo con la Dirección General de Contabilidad Nacional (DGCN) en su documento denominado *“Implementación y Adopción de Normativa Contable Internacional en Costa Rica”* se indica que mediante el Decreto No. 39665-MH *“Reforma a la adopción e implementación de normativa contable internacional en el sector público costarricense”* se dispuso que a partir del 01 de enero de 2017 las entidades del Gobierno General, **del cual forman parte los Gobiernos Locales,** deben aplicar las NICSP, y presentar la información financiera conforme al medio, la forma y las condiciones que establezca la Contabilidad Nacional para cumplir con sus funciones. Y con la publicación del Decreto Ejecutivo No 41039-MH *“Cierre de brechas en la Normativa Contable Internacional en el Sector Público Costarricense y adopción y/o adaptación de la nueva normativa”*, la DGCN emitió el oficio DCN-335-2018 del 30 de mayo del 2018, con el propósito de enviar una tercera matriz de autoevaluación de la implementación de las NICSP a Junio 2018 a todas las entidades públicas, entre los resultados que arrojó dicha

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

matriz para el caso de los 89 Gobiernos Locales, fue que 46 entidades se ubican por debajo de una calificación del 50%, lo que indica que las mismas no están cumpliendo con las NICSP, 1 se autocalificó con un cumplimiento del 100%, y el resto 42 se ubica en un promedio de avance bueno en la aplicación. Con base a estos resultados, se señaló un grado de avance de las NICSP en los Gobiernos Locales del 48.931%. Resaltándose que este es el grupo más rezagado en el avance de la aplicación NICSP, y en donde se debe trazar una ruta crítica de atención, esto por cuanto es de suma importancia que dicho sector cumpla con las NICSP con el fin de alcanzar un alto nivel de eficiencia en la administración de recursos financieros y de rendición de cuentas, así como la generación de estadísticas públicas que faciliten la toma de decisión macroeconómica y financiera del país.

V. INCIDENCIA EN EL BALANCE FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL

El siguiente cuadro muestra los recursos asignados en el Presupuesto Nacional de la República a los Gobiernos Locales durante los años 2018 y 2019.

Presupuesto Nacional		
Recursos asignados a municipalidades		
-millones de colones-		
	2018	2019
Ley No. 8114	108.054,3	110.075,5
Ley No. 7313	3.701,2	2.040,5
Ley No. 9154 Exp. Vía Terrestre	822,3	848,4
Ley No. 8316 Der. Sal. Aérea	1.858,0	1.943,8
Ley No. 9154 Der. Sal. Vía Terrestre	1.086,2	1.086,1
Partidas específicas	1.714,3	1.697,3
Otros	128,0	599,1
Total	117.364,3	118.290,6
Presupuesto Ingresos Corrientes	4.854.094,0	5.087.023,5
Porcentaje de Ingresos corrientes	2,4%	2,3%
Ley No. 8114	2,2%	2,2%

Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional

Como se puede apreciar en el cuadro, dichas entidades en su conjunto han percibido en 2018 y 2019 respectivamente, **recursos equivalentes al 2,4% y 2,3% de los ingresos corrientes presupuestados debidamente certificados por la Contraloría General de la República**. La mayor proporción proviene de lo establecido en el inciso b) del artículo 5 de la ley No. 8114 y sus reformas “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”, producto de la modificación introducida en la Ley No.9329 y sus reformas “Ley Especial para la

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, que incrementó de manera significativa la parte correspondiente del Impuesto Único a los Combustibles que perciben las municipalidades, **pasando del 7,25% al 22,25%**.

Es de destacar que solo por los recursos provenientes de la Ley No.8114 y sus reformas, **los Gobiernos locales están percibiendo 2,2% de los ingresos corrientes, una cifra superior al mínimo del 1,5% que estableció la Ley No.9329 y que definitivamente ha repercutido de manera negativa sobre las finanzas del Gobierno Central.**

Es necesario señalar que los recursos adicionales que perciben los municipios **no provienen de ninguna fuente de ingresos nueva**, dado que la legislación no aplicó ninguna variación con respecto al Impuesto Único a los Combustibles, que conllevara que la recaudación de éste se incrementara de tal forma que permitiera financiar la fracción adicional que se le asigna a las Municipalidades. **En este sentido, el afectado ha sido el Gobierno Central quien dejó de percibir esos recursos que ahora van a los Gobiernos Locales y que utilizaba para financiar otros gastos del Presupuesto Nacional de la República.**

En contraposición al crecimiento que experimentaron las Municipalidades, **la proporción de la recaudación que percibe el Gobierno Central por este tributo disminuyó gradualmente a razón de un tercio por año debido a que la Ley No. 9329 así lo estableció, hasta experimentar finalmente una caída del 15% tal y como se aprecia en el siguiente cuadro, donde el porcentaje de que dispone el Gobierno de la República pasó del 65.79% al 50.79%.**



DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

Destino de recursos provenientes del Impuesto Único a los Combustibles				
	Distribución según Ley 8114 antes de reforma	Distribución según Ley 9329		
		2016	2017	2018
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y Municipalidades	29.00%	34.00%	39.00%	44.00%
CONAVI	21.75%	21.75%	21.75%	21.75%
Municipalidades	7.25%	12.25%	17.25%	22.25%
Ley 8114	7.25%	7.25%	7.25%	7.25%
Adicional por Ley 9329	0.00%	5.00%	10.00%	15.00%
Beneficios Ambientales Agropecuarios	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%
UCR (LANAMME)	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Fonafifo (M. Ambiente)	3.50%	3.50%	3.50%	3.50%
Cruz Roja ^{1/}	0.61%	0.61%	0.61%	0.61%
Subtotal destinos	34.21%	39.21%	44.21%	49.21%
menos 6% Poder Judicial	2.05%	2.35%	2.65%	2.95%
Total destinos	32.16%	36.86%	41.56%	46.26%
Poder Judicial	2.05%	2.35%	2.65%	2.95%
Gobierno	65.79%	60.79%	55.79%	50.79%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Nota:
1/ El porcentaje indicado en el cuadro es el que representan los recursos asignados a esa entidad en 2016.
Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional

Las repercusiones son muy claras para el Poder Ejecutivo dado que los recursos asignados a los Gobiernos Locales en detrimento del Gobierno Central eran utilizados por este último para dar contenido económico a toda una serie de gastos de carácter prioritario como la educación, salud, así como gastos de carácter ineludible entre los que se encuentran las remuneraciones y el servicio de la deuda. De esta forma, es evidente que dicha normativa ha venido generando un faltante adicional en las arcas del Estado, contribuyendo de esta forma a incrementar la situación deficitaria que se viene experimentando en los últimos años en alrededor 0,2% del PIB.

En términos monetarios partiendo de la recaudación estimada del tributo en 2019, el gobierno deja de percibir alrededor de €79 mil millones ya que su disponible en ausencia de la Ley No. 9329 y sus reformas hubiera sido de alrededor de €349 mil millones en comparación con los €270 mil millones de que dispone en la actualidad.

Por otra parte, en el proyecto de ley en análisis se menciona 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”. Es importante aclarar, en primer término que si bien los municipios reciben un 2.3% del presupuesto

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

global del sector público, la Constitución Política en el artículo 170 establece que *“En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.”* Asimismo en el Transitorio a dicho artículo se señala que *“La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total. Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.”*

Por lo anterior, en la actualidad sólo se ha aprobado la Ley No. 9329, *“Primera ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”* que transfiere competencias a las municipalidades y es la que redistribuyó recursos de la Ley No. 8114 entre el gobierno y las corporaciones municipales, **de manera que en la actualidad se le asigna el 2,2% de recursos de los ingresos ordinarios, con las consecuencias ya señaladas para el Presupuesto de la República.**

Por tanto, el argumento de que se está contraviniendo el Artículo 170 constitucional sobre la asignación del 10% de los ingresos ordinarios no es cierto, en virtud de que a la fecha no se han aprobado nuevas leyes que hayan transferido nuevas competencias como lo estipula la Carta Magna.

Por otra parte es importante indicar que el Gobierno de la República en muchos casos ante catástrofes naturales como terremotos, huracanes, tormentas tropicales, entre otros, se ve en la necesidad de recurrir a préstamos con organismos financieros, con el fin de reconstruir la infraestructura dañada o pérdida ante estos eventos, tal fue el caso de la Tormenta Tropical NATE en la que el Gobierno firmó un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el cual fue aprobado mediante Ley No. 9595 Contrato de Préstamo N° 4433/OC-CR para el Programa de Emergencia en respuesta a la tormenta tropical Nate publicada en el Alcance Digital No. 135 a La Gaceta No. 134, del 24 de julio de 2018, por veinte millones de dólares de los Estados Unidos de América, **que para efectos del Presupuesto Nacional significan una transferencia hacia el Fondo Nacional de Emergencias para atender las diferentes etapas de la emergencia en los diferentes cantones municipales que fueron afectados.**

Por lo anterior, ante situaciones de emergencia como la descrita, **queda claro que el Gobierno de la República también actúa en colaboración de la recuperación de la infraestructura municipal afectada**, por lo que aparte de los recursos establecidos en diferentes normas legales, bajo circunstancias de declaratorias de emergencias nacionales, se transfieren recursos de acuerdo con los mecanismos legales establecidos,

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

que vendrán a favorecer la recuperación de la infraestructura distribuida a lo largo de los diferentes cantones del país.

Si bien estos recursos en su mayoría serán gastos de capital, **incidirán en el déficit del gobierno**. Si el gobierno no actuara de manera oportuna, la recuperación se haría mucho más ralentizada y podría generar pérdidas para los ciudadanos de los municipios, pues la no recuperación oportuna de la infraestructura dejará a los individuos incomunicados con las consecuentes pérdidas económicas.

VI. RIESGOS FISCALES DE LAS MUNICIPALIDADES PARA EL GOBIERNO CENTRAL

Las crisis financieras mundiales han mostrado impactos directos sobre los gobiernos locales o municipales. La caída de la actividad económica ha influido directamente en las finanzas públicas de las municipalidades y el problema fundamental se sitúa en torno a las políticas sociales, pues la reducción drástica de ingresos, afectará a los recursos dedicados para hacer frente a las mismas, y producirá como efecto derivado la reducción de los estándares de cohesión social y la mayor fragilidad de determinados grupos de población. **De forma que, a pesar de la autonomía e independencia de las municipales, los efectos ante situaciones adversas son de interés nacional y no solo de una fracción de la población.**

Para el caso costarricense, si bien no existe una norma legal escrita que obligue al Gobierno Central a intervenir en caso de que una o varias municipalidades incurran en problemas financieros que afecten su operación, con la consecuente afectación de la población de los cantones en que esto ocurra, tampoco existe normativa que prohíba o ponga un límite a la magnitud de esa intervención del Gobierno.

Si esto ocurriera, aunque no haya una obligación explícita del Gobierno Central para intervenir, los efectos sobre la población seguramente sí generan una obligación implícita para la intervención del Gobierno con los consecuentes efectos negativos fiscales. Especialmente, si ese Gobierno ya de por sí atraviesa una situación de debilidad fiscal y no dispone de fondos para atender esas contingencias.

De hecho ya en el pasado han ocurrido eventos en que municipalidades han tenido problemas deficitarios, sin que se llegara al nivel de la intervención estatal masiva. No obstante, los presupuestos de las municipalidades han ido creciendo, algunas teniendo presupuestos de magnitud especialmente grandes, que de entrar en problemas pueden tener un impacto negativo importante en el ámbito fiscal.

La CGR ha venido elaborando y publicando desde hace algunos años, el Índice de Gestión Municipal, que procura medir desde la evaluación de cinco ejes la capacidad de gestión de las municipalidades en forma individual. En el gráfico que se presenta a continuación se muestran las municipalidades agrupadas según su calificación.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

Gráfico N° 1

Costa Rica: Índice de Gestión Municipal. Estratificación por nota.



Fuente: Contraloría General de la República

Tal y como puede verse en el gráfico anterior, solo 18 de 81 municipalidades tuvieron calificación superior a 70 en este índice, 48 municipalidades obtuvieron calificación mayor a 50 pero menor a 70 y 15 tuvieron calificación inferior a 50.

La calificación en este índice, aunque ha ido mejorando con el avance de los años, demuestra que aún falta mucho por optimizar en la capacidad de gestión de la mayoría de las municipalidades, **elemento que podría generar una contingencia fiscal. Esto se debe considerar al evaluar el potencial de generación de riesgos fiscales para el Gobierno Central por parte de las municipalidades.**

Hay factores que propician o potencian la posibilidad de generar riesgos fiscales por las municipalidades, que se presentan a continuación.

- **Carencia o insuficiencia de información**

Una de las principales fuentes de riesgo en temas de gestión y finanzas, y eventualmente fiscales, **es no contar con información suficiente y apropiada para detectar áreas con problemas para tomar decisiones sobre lo que se debe hacer para corregir la situación, o información para decidir qué líneas de acción son prioritarias para invertir recursos en proyectos** (¿es ejecutable?, ¿es prioritario?, ¿cuánto cuesta?, ¿se tienen los recursos necesarios o cómo conseguirlos y honrarlos?, información para hacer proyecciones, etc.). **Repetidos estudios de la Contraloría han resaltado mucho la importancia de mejorar los sistemas contables en muchas municipalidades (con**

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

base en devengo y no en caja), además han señalado debilidades en la selección de proyectos prioritarios y ejecutables, la planificación municipal, la formulación de flujos de caja, una sana administración financiera y el fortalecimiento del control interno.

Incluso desde el control externo que debe realizar la CGR y la Dirección de Contabilidad Nacional, la tarea se ha visto dificultada debido a las deficiencias contables de las municipalidades. Aspecto que se fortalecerá con la aplicación del Título IV de la Ley No. 9635 y su Reglamento, en el artículo 27 de dicha ley que establece de forma explícita " *Todos los entes y los órganos del sector público no financiero deberán adoptar y aplicar las normas internacionales de contabilidad para el sector público en un plazo máximo de tres años...*" y de igual forma en el Decreto Ejecutivo No. 41641-H en su artículo 26 señala que " *En cumplimiento del artículo 27 del Título IV de la Ley aquí reglamentada, las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) serán de aplicación para el Gobierno General, el cual comprende:*

- *El Gobierno Central, entendido como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.*
- *Instituciones Descentralizadas No Empresariales y sus órganos desconcentrados.*
- **Gobiernos Locales.**

El Gobierno General deberá cumplir al primer día hábil de enero del 2023 la aplicación de las NICSP que no tienen incluidos dentro sus apartados disposiciones transitorias". (El resaltado no es del original). El exonerar a los Gobiernos Locales tal y como lo pretende el proyecto de ley que se está analizando en este criterio, iría en contraposición a la sostenibilidad fiscal y mitigación de riesgos fiscales que se pretende en el Título IV de la Ley No.9635 y su reforma.

- Endeudamiento municipal

El financiar proyectos o actividades utilizando endeudamiento, siempre que se cumpla con el ordenamiento jurídico y técnico, y las sanas prácticas financieras existentes, es un instrumento útil para ejecutar proyectos o adquisiciones, a pesar de que en el momento inmediato no se cuente con los recursos para hacerlo, pero se tengan recursos a futuro para cumplir con las obligaciones originadas por el endeudamiento.

Las municipalidades no se sujetan a las autorizaciones para endeudarse requeridas a las entidades descentralizadas del orden nacional. Estas tienen la posibilidad legal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 del Código Municipal y previa aprobación del Concejo Municipal, para obtener financiamiento local sin permisos de otras entidades, mediante préstamos de entidades públicas financieras, y otras como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) o la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR), para conseguir recursos para promover el

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

desarrollo de la población en su ámbito territorial, y la prestación de servicios a los ciudadanos.

A diferencia de la obtención de financiamiento en el mercado financiero local, los Gobiernos Locales están facultados para obtener financiamiento externo, siempre que sea aprobado por la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, la buena gestión de los recursos obtenidos mediante financiamiento viene a ser una tarea de cuidado para las autoridades municipales, para la ejecución eficiente de los proyectos y la cancelación oportuna de las obligaciones generadas.

A continuación, se presenta un cuadro con una muestra de cómo ha evolucionado la deuda de las 15 municipalidades más endeudadas a diciembre del 2018, y para el agregado de todas las corporaciones municipales.

Cuadro 1. Evolución de la deuda de las municipalidades entre los años 2016 y 2018
(millones de colones)

Municipalidad	Diciembre 2016	Diciembre 2017	Variación Interanual	Diciembre 2018	Variación Interanual	Variación 2016-2018
San Carlos	4.770	5.508	15,48%	11.007	99,84%	130,77%
San José	7.936	10.047	26,60%	9.507	-5,37%	19,80%
Limón	0	8.555	ND	8.821	3,11%	ND
Cartago	2.642	4.804	81,83%	5.496	14,40%	108,02%
Escazú	4.186	4.605	10,02%	4.577	-0,61%	9,35%
Alajuela	852	3.912	358,97%	3.610	-7,72%	323,54%
Santa Cruz	2.815	3.317	17,83%	3.333	0,48%	18,40%
Naranjo	771	2.118	174,64%	3.326	57,03%	331,28%
Pérez Zeledón	1.424	1.668	17,18%	2.224	33,33%	56,23%
Golfito	1.486	1.421	-4,38%	2.012	41,59%	35,39%
Carrillo	1.944	1.944	-0,02%	1.944	0,00%	-0,02%
La Unión	195	1.770	807,59%	1.723	-2,66%	783,49%
Grecia	1.772	1.580	-10,81%	1.372	-13,16%	-22,55%
Sarapiquí	1.451	1.393	-3,97%	1.360	-2,37%	-6,24%
Liberia	0	0	ND	1.116	ND	ND
Resto Municipal.	15.357	19.946	29,88%	21.342	7,00%	38,97%
TOTAL	47.599,81	72.588,00	52,50%	82.770	14,03%	73,89%

Fuente. Dirección General de Crédito Público.

Tal y como puede observarse en el cuadro anterior, tomando como muestra las 15 municipalidades más endeudadas, al final de diciembre del año 2018 y para el agregado de todas las corporaciones municipales, en tan solo dos años (de diciembre del 2016 a diciembre del 2018), la deuda de las municipalidades ha crecido significativamente en la mayoría de ellas. También considerando el agregado de todas, **con respecto al 2016 la deuda creció en un 73,89% al 2018.**

DGP-0067-2019

STAP-1267-19

Esta evolución creciente del endeudamiento, aunado a las limitaciones de gestión de los gobiernos locales, tal y como también lo señala la CGR, representan riesgos que podrían traducirse en incumplimiento de las obligaciones para atender ese endeudamiento.

Si bien es claro, la intervención de la CGR ante las municipalidades se limita a los aspectos de la formulación del presupuesto, no así a su ejecución que es materia y competencia exclusiva de los responsables de la Administración Municipal, así como el establecimiento, control y seguimiento para evaluar su capacidad o no de endeudamiento.

La CGR está facultada para realizar actividades de fiscalización a una o varias municipalidades cuando lo considere oportuno, sin que eso signifique que esa intervención se realice a todas las municipalidades. Señalar además que la herramienta de fiscalización y control de la CGR se circunscribe a la aprobación o no de los presupuestos municipales.

Por lo anterior, se puede indicar que no existe un órgano que dicte a las Municipalidades lineamientos, políticas o estrategias en materia de sostenibilidad del endeudamiento, manejo y capacidad financiera de las mismas para la atención del financiamiento, lo que implica un riesgo de las finanzas municipales y consecuentemente un riesgo implícito que podría impactar el Balance Fiscal del Gobierno.

Lo señalado lo reafirma el Informe N.º DFOE-DL-SGP-00002-2017¹⁷, de la CGR en donde concluye que *“... la gestión del endeudamiento en las municipalidades objeto de fiscalización presenta debilidades que podrían poner en riesgo sus finanzas, por cuanto dicha gestión no es un proceso sistemático orientado en políticas, normativa interna y en los instrumentos de planificación institucional. Aunado a que no es práctica elaborar flujos de fondos, herramienta fundamental del análisis financiero y un indicador del comportamiento de la liquidez en una institución para prever las necesidades de efectivo. En línea con lo anterior, no realizan estudios de viabilidad de previo a tomar la decisión de endeudarse, con lo que se omite la recopilación, análisis y evaluación de información para determinar si es viable comprometer recursos en la atención de la deuda y valorar los riesgos que conlleva. Por otra parte, la ausencia de análisis y valoración de posibles escenarios de financiamiento no permite determinar la opción más favorable para el gobierno local de acuerdo con su situación financiera, lo cual incrementa los riesgos en el uso de los recursos municipales, por cuanto cada opción de financiamiento involucra un costo financiero diferente.”*

Continúa señalando que, *“...en virtud de que en algunas municipalidades no es práctica establecer límites al endeudamiento, a las administraciones respectivas les corresponde incorporar en las políticas citadas los niveles razonables de endeudamiento que permitan*

¹⁷ 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

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

su planificación, y que sean acordes con su capacidad financiera, la situación económica del cantón y las necesidades de inversión en obras y servicios municipales.”

Es relevante señalar que el Fondo Monetario Internacional¹⁸, ha identificado importantes debilidades en la gestión, endeudamiento y resultados financieros de algunas municipalidades por lo que, en el Informe del 2014, emitieron una recomendación para subsanar esas debilidades indicando que se debe *“Aplicar a los gobiernos locales controles administrativos al endeudamiento similares a los que se aplican en el resto del sector público, y establecer además límites cuantitativos al endeudamiento municipal.”*, **es precisamente el acatamiento de las reglas de gestión de las finanzas públicas establecidas en el Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma, un mecanismo de control que finalmente resulta en un beneficio tanto municipal como nacional.**

- Transferencia de competencias y recursos

Como se ha indicado anteriormente, con la modificación al artículo 170 de la Constitución Política de Costa Rica promovida por la Ley No. 8106 del 3 de junio del año 2001, se propuso transferir competencias a las municipalidades, anteriormente atendidas por otras entidades, y para cumplir con esas nuevas responsabilidades, transferir recursos del Presupuesto de ingresos corrientes de la República hasta por un 10% de dicho presupuesto, conforme se fueran aprobando las leyes especiales que transfirieran esas competencias.

A la fecha solo se ha promulgado una de esas leyes, la Ley No. 9329, Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, que rige desde el 1° de enero del 2016. Siendo esta Ley el único ejemplo que se tiene en la realidad, y transfiriéndose con ella recursos por 1,5% del presupuesto de ingresos, las municipalidades tienen un rezago en la ejecución de estos recursos que tienen un destino específico, según lo establece la Ley. La Contraloría ha señalado la subejecución de los mismos.

Es importante resaltar que los ingresos de las municipalidades por concepto de la transferencia de competencias ligados a la evolución de los ingresos que perciba del Gobierno Central, así como aquellos que se originan por patentes municipales, están estrechamente vinculados al crecimiento económico del país. **Elementos tanto endógenos como exógenos podrían afectar ese crecimiento y consecuentemente el ingreso de las municipalidades provocando dificultades financieras, que potencian un riesgo fiscal importante para el Gobierno Central.**

Como lo ha señalado la CGR la falta de información y proyecciones de ingresos y gastos de las municipalidades, que incorporen escenarios negativos o adversos, limitan a que los municipios gestionen y adopten medidas de mitigación ante situaciones que les representen insolvencia financiera.

VII. CONCLUSIONES

¹⁸ Fondo Monetario Internacional, Preparación de un reporte de riesgos fiscales, 2014.

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

En virtud de todo lo expuesto, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional, se oponen al Proyecto de Ley No. 21.494 en los términos consultados, por cuanto:

1. La actual situación fiscal desborda la circunscripción territorial a la que están supeditados los Gobiernos Locales y los Consejos Municipales de Distrito, y amenaza la sostenibilidad del Estado, por lo que dichos entes territoriales, como parte de la Administración Pública, no deben ser excluidos de Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma, sino que **deben actuar dentro de los lineamientos generales que se han trazado como política económica del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo, siempre en respeto a su autonomía estrictamente referida a "lo local"**, acatando los principios constitucionales de equilibrio presupuestario y del Estado Social de Derecho, la sostenibilidad financiera y la disponibilidad de recursos económicos del Estado, teniendo siempre en cuenta que el Derecho no es inmutable, sino que el ordenamiento jurídico es modificado en forma inevitable y permanente de acuerdo con la realidad histórica, social y económica que vive la sociedad, puesto que, a fin de cuentas, **toda la Administración Pública se financia con fondos públicos**.
2. El Estado impulsó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, - *de la que se pretende excluir a los Gobiernos Locales y a los Consejos Municipales de Distrito* -, con el fin de actuar de conformidad con el principio de equilibrio presupuestario contenido en el ordinal 176 constitucional, y así salvaguardar los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional, y proteger el Estado Social de Derecho, instituto que también es principio constitucional, que puede verse lesionado de manera seria cuando una crisis fiscal amenaza la sostenibilidad financiera del país y, con ello, el financiamiento de sus prestaciones con fondos públicos, siendo necesario de ponderar tal principio con el del Equilibrio Financiero y, a partir de tal ejercicio, configurar una respuesta jurídica que, sin variar de contenido al Estado Social de Derecho, **asegure su sostenibilidad y supervivencia**.
3. Sobre el señalamiento de que la implementación de la regla fiscal es innecesaria e inoportuna por cuanto las finanzas municipales permiten mayores egresos, es fundamental resaltar lo indicado por la CGR referente a la brecha importante que presentan las municipalidades de la cantidad de recursos presupuestados y los ejecutados, esto significa niveles altos de subejecución que incide directamente en el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas y su efecto en la prestación de los bienes y servicios a la comunidad, por tal motivo, no es justificación excluir a las municipalidades del Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma, argumentado que la aplicación de la regla fiscal, que viene a desacelerar y no decrecer el crecimiento del gasto corriente presupuestario, afectaría las acciones y gestiones de las municipalidades.
4. Excluir a los Gobiernos Locales iría en detrimento de los principios que fundamentaron el diseño de la regla fiscal expuestos en el expediente del proyecto de Ley No. 20580, actual Ley No 9635 y su reforma, los cuales hacen

DGPN-0067-2019

STAP-1267-19

referencia que la credibilidad de la propuesta requiere de la disciplina fiscal de todos los actores que administran fondos públicos para que sea exitosa, así como la prioridad del crecimiento económico y la inversión pública, ya que desacelera el crecimiento del gasto corriente y no limita el crecimiento del gasto de capital para la formulación de los presupuestos del 2020.

5. El grado de avance de los Gobiernos Locales en la implementación de las NICSP a junio del 2018 fue del 48.931%. Resaltándose que este es el grupo más rezagado en el avance de la aplicación NICSP en el Sector Público.
6. La Ley No. 9329 impuso a la Hacienda Pública la obligación de dotar de mayores recursos a las Municipalidades, no obstante, para cumplir con dicho objetivo no se creó una fuente de recursos frescos que permitieran dar el contenido económico para financiar lo dispuesto en la ley de repetida cita. De igual forma, el mandato constitucional referente al otorgamiento del 10% de los ingresos corrientes a los Gobiernos Locales tampoco establece una fuente específica de recursos, por lo que necesariamente su eventual cumplimiento lesionará las finanzas del estado.
7. El Estado está cumpliendo a cabalidad lo establecido en la Ley No. 9329 al asignar el 22,25% de los ingresos generados por el Impuesto Único a los Combustibles, lo que representa un 2,2% del total de ingresos corrientes superior al 1,5% que dispone la legislación. Dicha asignación se realizó mediante una redistribución de los recursos existentes provenientes de dicho tributo, donde las Municipalidades se convierten en el principal usufructuario, a la vez que se sacrifica el Gobierno Central. La situación resultante es una mayor presión sobre las arcas del Estado, al limitar los ingresos del Gobierno de la República, que en la actualidad ya están comprometidos en el financiamiento de necesidades prioritarias y gastos ineludibles y que se reflejará como un deterioro en los resultados fiscales mediante un faltante presupuestario que representa para el 2019 alrededor de 0,2% del PIB.
8. En situaciones de emergencia nacional ante la ocurrencia de por ejemplo desastres naturales, el Gobierno Central se ha visto en la necesidad de contribuir a la reconstrucción de la infraestructura en los diferentes municipios del país, para ello ha recurrido incluso a endeudamiento externo para alimentar el Fondo Nacional de Emergencias (caso de préstamo BID para atender los efectos de la tormenta Tropical Nate), lo cual aunque se trate de gasto de capital, repercute sobre el balance financiero de la Hacienda Pública. De lo anterior, se desprende que los Gobiernos Locales eventualmente constituyen un riesgo fiscal para las finanzas públicas.
9. Los municipios inciden claramente sobre las finanzas del gobierno y, por lo tanto, impactan finalmente en forma negativa sobre las cifras fiscales del Gobierno Central y, por consiguiente, pierde validez el argumento externado por los proponentes de este proyecto, en el sentido de que los Gobiernos Locales deberían de excluirse de la aplicación del Título IV de la Ley No. 9635 y su reforma, por no impactar el Presupuesto de la República.
10. Las municipalidades presentan debilidades en el desempeño de su gestión, según los indicadores de análisis de la CGR.

DGPN-0067-2019**STAP-1267-19**

11. Estas instituciones, unas en mayor grado que otras, han mostrado una importante evolución de endeudamiento tendiente al alza y sin que medien políticas, lineamientos y controles que propicien una tendencia de deuda sostenible en el tiempo.
12. Las municipalidades como participes en la administración de la Hacienda Pública, y receptoras de recursos y servicios desde el Sector Público, deben participar en la consolidación y sostenibilidad de las finanzas públicas.
13. La Regla Fiscal es un instrumento importante para la consolidación y sostenibilidad de las finanzas pública, y participar en su cumplimiento es una responsabilidad de los participantes en la administración de la Hacienda Pública.

Los Gobiernos Locales forman parte integral del SPNF y, por ende, no se pueden considerar como un subsector separado y autosuficiente cuyo desempeño carezca de incidencia en la sostenibilidad fiscal del país y en la generación de riesgos fiscales. Por tal motivo, se recomienda no excluir a los Gobiernos Locales de la aplicación de las reglas de gestión de las finanzas públicas establecidas en el Título IV de Responsabilidad Fiscal de la República de la Ley No. 9635 y sus reformas, porque, tal y como se ha acreditado a lo largo de este criterio, dicha exclusión iría en contraposición al logro de la sostenibilidad fiscal y mitigación de los riesgos fiscales, lo cual podría comprometer la estabilidad macroeconómica del país.

Sin otro particular, muy atentamente

Yancy Víctor Arrieta
Directora Ejecutiva a.í.
Secretaría Técnica de la Autoridad
Presupuestaria

José Luis Araya Alpízar
Director General a.í.
Dirección General de Presupuesto
Nacional

CC: Ana Miriam Araya Porras, Directora Ejecutiva, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
Michael Contreras Solera, Equipo de Trabajo del Título IV de la 9635
Néstor Chinchilla Dinarte, Equipo de Trabajo del Título IV de la 9635
Olman Cortés Martínez, Equipo de Trabajo del Título IV de la 9635
Carlos Oviedo Bonilla, Equipo de Trabajo del Título IV de la 9635
Rafael Oviedo Quesada, Equipo de Trabajo del Título IV de la 9635

Elaborado por: María Lourdes Villa Vargas Abogada División de Asuntos Jurídicos STAP / DGPN	Elaborado por: Michael Contreras Solera Unidad de Análisis y Seguimiento Fiscal STAP Equipo de Trabajo Regla Fiscal	Elaborado por: Néstor Chinchilla Dinarte Unidad de Ingresos Fiscales y Programación Plurianual DGPN Equipo de Trabajo Regla Fiscal	V° B°: Silvia Quirós Camacho Coordinadora General División de Asuntos Jurídicos STAP / DGPN