

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

PROYECTO DE LEY

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.º 17.868

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY
LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Expediente N.º 17.868

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El manejo de las finanzas públicas, en la historia fiscal reciente de Costa Rica, no siempre se ha caracterizado por la prudencia fiscal. Bajo las circunstancias actuales -de acuerdo con las preferencias de los encargados de las políticas- el gasto público, el endeudamiento y, como consecuencia, el déficit fiscal pueden crecer sin límites para alcanzar niveles que amenazan la sostenibilidad de las finanzas públicas y perjudican la estabilidad macroeconómica, uno de los pilares fundamentales para aspirar a un crecimiento económico sostenido.

A lo largo de los años, los políticos de turno han asumido compromisos constitucionales y legales de gasto público sin preocuparse si existirán las fuentes de ingreso sostenibles en el tiempo que permitirán hacerle frente a las nuevas obligaciones. En la práctica, ante la imposibilidad real de hacer frente a todos los gastos públicos con los ingresos disponibles, durante décadas, los gobiernos han gastado menos de los compromisos a los que estaban obligados por ley. Esa práctica se legalizó gracias a una resolución reciente de la Sala Constitucional, la cual establece que el gobierno no tiene obligación de giro más allá de lo que su flujo de caja le permite.¹

De acuerdo con lo anterior -independientemente de los compromisos constitucionales o legales de gasto asumidos-, queda a la entera discreción del gobierno determinar, con base en su disponibilidad de flujo de caja y sus preferencias por recurrir al endeudamiento público, cuáles gastos incluye en el presupuesto y cuáles no. Es común que las asignaciones de recursos que terminan plasmadas en el presupuesto no obedezcan a criterios técnicos o tengan como intención el alcanzar el mayor beneficio posible para todos los ciudadanos (de la manera en que esto se defina), sino que reflejan las demandas de grupos privilegiados o políticamente influyentes.

Con la excusa de enfrentar la crisis económica, la administración Arias Sánchez no aplicó una política fiscal anti-cíclica -esto es una política de aumentar el gasto público no recurrente, gastos que ocurren una sola vez- sino que se inclinó por implementar una política fiscal expansiva². En otras palabras, impulsó

¹ Ver Cornick, Jorge. 2003. Costa Rica: Política Tributaria para el Desarrollo Humano. *BID Serie de Estudios Económicos y Sectoriales (RE2-03-010)*.

² Para mayor discusión, ver Céspedes-Torres, Oswald. 2010. *La Política Fiscal en Costa Rica: Retos para el Período 2010-2014*. Academia de Centroamérica (en proceso de publicación).

un crecimiento de gastos públicos recurrentes (como salarios, pensiones y transferencias) que no se espera que se contraigan en el futuro y que dispararon el déficit fiscal esperado, para 2010, a un nivel superior al 5% del Producto Interno Bruto.

En los últimos dos años (2009 y 2010) se financió gastos corrientes con deuda pública. Un precedente nefasto en términos de irresponsabilidad fiscal. Esto a pesar de que el artículo 6 de la Ley N.º 8131, Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, de 18 de setiembre de 2001, prohíbe expresamente esa práctica. Un editorial reciente de La Nación plasmó claramente la situación: *“Ahora, por segundo año consecutivo, la responsabilidad fiscal instituida por ley es letra muerta. El año pasado, el Gobierno pagó el 15% del gasto corriente con recursos provenientes del endeudamiento y para este año prevé elevar la cifra a 18,7%”*. (La Nación 02/06/10)

Para limitar la discrecionalidad de las autoridades e intentar garantizar un manejo fiscal responsable, la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los países de la Unión Europea y varios países latinoamericanos han optado por implementar reglas fiscales de cumplimiento obligatorio y -para que realmente cumplan con su propósito- las han acompañado de sanciones claras para los funcionarios que las incumplan.

La Ley de responsabilidad fiscal -siguiendo las mejores prácticas internacionales³- propone cambios y modificaciones a la Ley N.º 8131, Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas que, en resumen, buscan contribuir, simultáneamente, al logro de los siguientes objetivos:

- 1.- Promover un manejo fiscal responsable para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica para aspirar a un crecimiento económico sostenido.
- 2.- Establecer reglas fiscales que contribuyan a garantizar un superávit primario del gobierno central, limitar el crecimiento del gasto primario del gobierno central y el endeudamiento público.
- 3.- Introducir un conjunto de sanciones para los funcionarios y responsables de los entes de control que incumplan con lo establecido en los artículos de la Ley N.º 8131, Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos.
- 4.- Contribuir a acelerar un proceso de priorización y mejora de la eficiencia del gasto público que incluya la eliminación de rubros innecesarios o de baja rentabilidad social del presupuesto público.

³ Ver, por ejemplo, el conjunto de reglas fiscales que aplican los países miembros de la Unión Europea en:

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

5.- Enviar señales claras de compromiso con la responsabilidad fiscal a los inversionistas y los mercados internacionales que permitan reducir la incertidumbre, los costos de transacción y las primas de riesgo.

De conformidad con lo anterior, la Fracción legislativa del Movimiento Libertario somete a consideración de las señoras diputadas y de los señores diputados el siguiente proyecto de ley, elaborado y presentado por la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) y lo acogemos para su respectivo trámite.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

ARTÍCULO 1.- Refórmense los artículos 9, 21, 24, 83 y 110 de la Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas, Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, para que en adelante se lean así:

“Artículo 9.- Obligatorio de las normas, los lineamientos y reglas fiscales

Los proyectos de presupuesto de los entes y órganos del sector público deberán prepararse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente. También serán de acatamiento obligatorio las reglas fiscales de superávit primario para el gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta Ley.”

“Artículo 21.- Autoridad Presupuestaria

Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:

a) Formular, para la aprobación posterior del órgano competente según el inciso b) del presente artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento. No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan.

b) Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del presidente de la República, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a) y c) del artículo 1. En el caso de los órganos citados en el inciso b) del artículo 1 de esta Ley, los mencionados lineamientos y directrices se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.

- c) Velar por el cumplimiento de las directrices, los lineamientos de política presupuestaria y las reglas fiscales de superávit primario para gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta Ley.”

“Artículo 24.- Cumplimiento de los lineamientos

Los órganos de la Administración Central cuyos presupuestos deben ser aprobados por la Contraloría General de la República, así como los incluidos en el inciso c) del artículo 1 de esta Ley, remitirán a la Autoridad Presupuestaria copia de sus documentos presupuestarios cuando los presenten a la Contraloría para su aprobación, con el propósito de verificar el cumplimiento de las directrices, los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria y las reglas fiscales de superávit primario para gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta Ley. La Autoridad Presupuestaria informará a la Contraloría General de la República sobre los resultados de esta verificación.”

“Artículo 83.- Política de endeudamiento

La aprobación de las políticas de endeudamiento y reducción de la deuda pública tanto interna como externa, para el corto, mediano y largo plazo, compete al presidente de la República, a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, la cual considerará la programación macroeconómica establecida en el título III de esta Ley y la regla de límite al endeudamiento público. Esta política deberá ser respetada en la formulación de los presupuestos del sector público.”

“Artículo 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

- a) La adquisición de bienes, obras y servicios con prescindencia de alguno de los procedimientos de contratación establecidos por el ordenamiento jurídico.
- b) La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión.
- c) El suministro o empleo de la información confidencial de la cual tenga conocimiento en razón de su cargo y que confiera una situación de privilegio que derive un provecho indebido, de cualquier

carácter, para sí o para terceros, o brinde una oportunidad de dañar, ilegítimamente, al Estado y demás entes públicos o a particulares.

d) El concurso con particulares o funcionarios interesados para producir un determinado resultado lesivo para los intereses económicos de la Administración Pública, o el uso de maniobras o artificios conducentes a tal fin, al intervenir, por razón de su cargo, en la adopción de un acto administrativo, la selección de un contratista o la ejecución de un contrato administrativo.

e) El empleo de los fondos públicos sobre los cuales tenga facultades de uso, administración, custodia o disposición, con finalidades diferentes de aquellas a las que están destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, aun cuando estas finalidades sean igualmente de interés público o compatibles con los fines de la entidad o el órgano de que se trate.

Asimismo, los funcionarios competentes para la adopción o puesta en práctica de las medidas correctivas serán responsables, si se facilita el uso indebido, por deficiencias de control interno que deberían haberse superado razonable y oportunamente.

f) La autorización o realización de compromisos o erogaciones sin que exista contenido económico suficiente, debidamente presupuestado.

g) La autorización o realización de egresos manifiestamente innecesarios, exagerados o superfluos.

h) Las actuaciones simuladas o fraudulentas en la administración, el manejo y la custodia de bienes o fondos públicos.

i) El endeudamiento al margen de lo preceptuado por el ordenamiento jurídico aplicable y la regla de límite al endeudamiento público.

j) El incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos y las reglas fiscales de superávit primario para gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta Ley.

k) La aprobación o realización de asientos contables o estados financieros falsos.

l) El nombramiento de un servidor con facultades de uso y disposición de recursos públicos, que no reúna las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico o los manuales y las reglamentaciones internas, o darle al servidor posesión del cargo sin rendir previamente la caución que ordena esta Ley.

m) El ingreso, por cualquier medio, a los sistemas informáticos de la administración financiera y de proveeduría, sin la autorización correspondiente.

n) Obstaculizar el buen desempeño de los sistemas informáticos de la administración financiera y de proveeduría, omitiendo el ingreso de datos o ingresando información errónea o extemporánea.

- ñ) Causar daño a los componentes materiales o físicos de los aparatos, las máquinas o los accesorios que apoyan el funcionamiento de los sistemas informáticos de la administración financiera y de proveeduría.
- o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes y las reglas fiscales de superávit primario para gobierno central, límite al crecimiento del gasto primario y límite al endeudamiento público contempladas en esta Ley.
- p) Causar daño, abuso o cualquier pérdida de los bienes en custodia que reciba un funcionario público, cuyas atribuciones permitan o exijan su tenencia y de los cuales es responsable.
- q) Permitir a otra persona manejar o usar los bienes públicos en forma indebida.
- r) Otras conductas u omisiones similares a las anteriores que redunden en disminución, afectación o perjuicio de la administración financiera del Estado o sus instituciones.”

ARTÍCULO 2.- Adiciónanse al título II, Principios y disposiciones generales de la administración financiera de la Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas, Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, los siguientes artículos 7, 8 y 9 y corríjase la numeración según corresponda. Los textos dirán:

Artículo 7.- Regla de superávit primario para gobierno central

Bajo condiciones económicas normales, el resultado primario del gobierno central deberá ser superavitario, por lo menos en dos por ciento (2%) del Producto Interno Bruto.

Bajo condiciones económicas excepcionales, el resultado primario del gobierno central podrá llegar al cero por ciento (0%) del Producto Interno Bruto, pero no podrá ser deficitario.

Para cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, la Autoridad Presupuestaria será responsable de la elaboración y ejecución obligatoria de un plan de mejora del resultado primario del gobierno central. Este plan fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de mejora del resultado primario del gobierno central para el año siguiente, consistente con la meta establecida en este artículo.

Artículo 8.- Regla de límite al crecimiento del gasto primario

El gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, crecerá a una tasa máxima del uno por ciento

(1%) en términos reales, determinada considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto.

Artículo 9.- Regla de límite al endeudamiento público

Se aplicará una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la razón entre el saldo de la deuda pública total y el Producto Interno Bruto disminuya, hasta que se ubique en un máximo del cuarenta por ciento (40%).

Para cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda será responsable de la elaboración y ejecución obligatoria de un plan de reducción de la deuda. Este plan fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de reducción de deuda para el año siguiente, consistente con la meta establecida en este artículo.”

ARTÍCULO 3.- Agréganse al título X Régimen de responsabilidad de la Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas, Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, los siguientes artículos 125, 126 y 127, cuyos textos se leerán de la siguiente forma:

Artículo 125.- Infracciones y sanciones por negligencia grave

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar, se sancionará con una multa de 20 a 30 veces su remuneración total mensual, y con la destitución del cargo en el caso de aplicarse la multa mayor, al o a los funcionarios o servidores públicos que por negligencia grave, no hubieren cumplido con las obligaciones que a cada uno corresponda en esta Ley.

Artículo 126.- Sanciones a funcionarios de la Contraloría General de la República

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar, se sancionará con una multa de 10 a 20 veces su remuneración total, y con la destitución del cargo en el caso de aplicarse la multa mayor, al o a los funcionarios de la Contraloría General de la República que por negligencia grave hubieren omitido ordenar, efectuar o verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

Artículo 127.- Inobservancia de correctivos

Los dignatarios, autoridades, funcionarios o servidores públicos que omitieran la aplicación de las medidas correctivas relativas al cumplimiento de esta Ley, dispuestas por la Contraloría General de la República, serán destituidos de su cargo, con sujeción a la ley.”

Rige a partir de su publicación.

Patricia Pérez Hegg

Marielos Alfaro Murillo

Mireya Zamora Alvarado

Damaris Quintana Porras

Danilo Cubero Corrales

Manuel Hernández Rivera

Ernesto Chavarría Ruiz

Carlos Humberto Góngora Fuentes

Adonay Enríquez Guevara

DIPUTADOS

27 de setiembre de 2010.

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