



**Proyecto de Reforma del inciso d) del artículo 11 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635, del 3 de diciembre de 2018. Ley para proteger y estimular la inversión pública, Expediente N.º 23.126.**

*(Acuerdo firme de la sesión N.º 6698, artículo 3, del 16 de mayo de 2023)*

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. La Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto de ley denominado *Reforma del inciso d) del artículo 11 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635, del 3 de diciembre de 2018. Ley para proteger y estimular la inversión pública*, expediente N.º 23.126 (AL-CPAHAC-0473-2022, del 14 de octubre de 2022). La Rectoría eleva la consulta al Consejo Universitario, mediante el oficio R-6945-2022, del 17 de octubre de 2022.
2. El proyecto de ley tiene el objetivo promover una modificación puntual a la regla fiscal establecida por la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635*, de manera que la limitación al gasto se aplique únicamente al gasto corriente, no así al gasto de capital.
3. La Oficina Jurídica, por medio del Dictamen OJ-1089-2022, del 7 de noviembre de 2022, manifestó lo siguiente:

*(...) En la medida en que el proyecto de ley remitido contribuya a zanjar de una vez por todas esta discusión se disminuirá, también, el nefasto impacto que la aplicación de la regla fiscal ha tenido en la Institución, pues a pesar de que esta Asesoría ha señalado repetidamente que el Título IV de la Ley N.º 9635 es violatorio de la autonomía financiera universitaria, la Universidad ha debido acatarlo de manera preventiva, a la espera del resultado de las acciones judiciales planteadas en su contra.*

4. Si bien es cierto, la aplicación de la regla fiscal es un valioso instrumento para controlar el nivel de endeudamiento del Estado, resulta importante separar el aumento de la deuda por gasto corriente del aumento del endeudamiento por gasto de capital. Este último debe comprenderse como una inversión pública necesaria para la reactivación económica, la



generación de empleo y la construcción de obra pública que mejore las condiciones de vida de la ciudadanía.

5. Este proyecto de ley hace dicha separación y brinda un espacio al Gobierno para aspirar a la aprobación de recursos presupuestarios que sean direccionados al gasto de capital y, con ello, a la inversión en infraestructura pública.

## ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, que la Universidad de Costa Rica recomienda **aprobar** el Proyecto de ley denominado *Reforma del inciso d) del artículo 11 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635, del 3 de diciembre de 2018. Ley para proteger y estimular la inversión pública*, Expediente N.º 23.126, por las razones que se exponen a continuación:

Según señala la exposición de motivos, en los países latinoamericanos que han implementado reglas fiscales, se ha observado un recorte importante en los niveles de inversión estatal, lo que inevitablemente tendrá un impacto en el crecimiento y desarrollo del país a mediano y largo plazo. Esta circunstancia es producto de la forma en que se han diseñado esas reglas fiscales, cuyo cumplimiento en el límite impuesto al gasto requiere sacrificar la inversión o gasto de capital.

En Costa Rica se ha observado una preocupante disminución en la inversión de capital por parte del Gobierno central en los últimos años y esta tendencia se agrava aún más con el nivel de endeudamiento actual que, a partir del presente año, obliga a aplicar la regla fiscal a la totalidad del gasto; es decir, al gasto corriente y de capital.

Para solventar esta situación, el proyecto propone modificar el artículo 11 del Título IV de la Ley N.º 9635, de manera que el escenario descrito en el inciso d) haga referencia únicamente al gasto corriente y no incluya restricciones al gasto de capital.

Al analizar la incidencia que esta situación ha tenido en el ámbito universitario, la Oficina Jurídica señaló que la aplicación de la regla fiscal ha sido más estricta en el último año pues, según criterio del Ministerio de Hacienda, el límite de crecimiento debe aplicarse, también, en los gastos de capital, reduciendo la posibilidad de la Institución para utilizar los excedentes



en la adquisición del equipo y el desarrollo de la infraestructura que las actividades sustantivas universitarias requieren.

En efecto, el Ministerio de Hacienda considera que, para el ejercicio presupuestario de 2022, debe aplicarse, literalmente, lo previsto para el escenario descrito en el inciso d), del artículo 11, de la Ley N.º 9635, proceder que, en criterio de esta Institución, resulta inaceptable.

El artículo 11 contempla los rangos de deuda que deben ser considerados “para determinar el crecimiento del **gasto corriente**”, y enumera en cuatro incisos los parámetros de deuda del Gobierno central que serán usados para definir el crecimiento del “**gasto corriente** de los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero”. A continuación, los incisos a), b) y c) fijan tres parámetros de deuda que determinarán diferentes límites al crecimiento del “**gasto corriente**”, y únicamente en el inciso d) se utiliza, sin mayor fundamento, la frase “gasto total”, noción que abarca el gasto corriente y de capital.

Lo establecido por este inciso d) es contrario, no solo a lo establecido por los otros incisos y el encabezado del mismo artículo 11, sino también, a lo estipulado, de forma general y sistemática, por el resto del articulado que conforma la Ley N.º 9635.

Nótese que el artículo 9 define la regla fiscal como el “límite al crecimiento del **gasto corriente**, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno central al PIB”, mientras que el numeral 10 fija las variables que determinarán “la estimación del crecimiento del **gasto corriente**”, de manera que “el crecimiento del **gasto corriente** es el resultado de multiplicar el promedio de crecimiento del PIB nominal por un porcentaje que es definido por el nivel de deuda del Gobierno central”. Por su parte, los artículos 12 y 14 ordenan que cuando se presenten periodos de crecimiento económico extraordinario, “el Ministerio de Hacienda podrá decidir el parámetro de límite al crecimiento del **gasto corriente**”, siempre que no supere el 85%, y que corresponde al Ministerio de Hacienda la tarea de comunicar “la tasa de crecimiento del **gasto corriente** resultante del cálculo de la regla fiscal”, respectivamente.

Ninguna de estas disposiciones alude a la aplicación de la regla fiscal al gasto de capital; por el contrario, todas son consistentes al hacer referencia a la imposición de topes al crecimiento del **gasto corriente**, pues es ese el propósito de la regla fiscal.



La mención aislada y descontextualizada que el inciso d), del artículo 11, hace del gasto de capital es contraria a la finalidad misma de la regla fiscal, y la interpretación que ha hecho el Ministerio de Hacienda de esa frase hace imposible el cumplimiento de los fines y servicios públicos que deben satisfacer las entidades y órganos sujetos a su cumplimiento.

Las normas jurídicas deben ser interpretadas no solo en su literalidad, sino también con una lectura integral y sistemática del cuerpo normativo del que forma parte. Una correcta técnica interpretativa llevaría a continuar aplicando la regla fiscal al crecimiento del gasto corriente, en consonancia con la definición que de dicho mecanismo hace la misma Ley N.º 9635.

El mecanismo de la regla fiscal, por sus alcances, debería ser interpretado de manera restrictiva y cuidadosa. La aplicación a rajatabla que ha tenido la regla fiscal por parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda ha limitado el ejercicio de la actividad de los entes públicos, al considerar que cualquier tipo de erogación implica un gasto, y no una inversión en el servicio público.

Esto no solo atenta contra la satisfacción de las necesidades de la población, sino que también impide que el Estado invierta en solventar los serios problemas que aquejan al país, por ejemplo, las necesidades de mejora en la infraestructura vial y su impacto en el crecimiento económico.

Finalmente, se destaca que el Título IV, de la Ley N.º 9635 es violatorio de la autonomía financiera universitaria y esta Institución ha debido acatarlo de manera preventiva, a la espera del resultado de las acciones judiciales planteadas en su contra.

## **ACUERDO FIRME.**