



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

11 de mayo del 2020

DM-0536-2020

Señor
Edel Reales Novoa
Secretaría del Directorio
Asamblea Legislativa

Estimado señor:

En atención a su consulta sobre el expediente 21 922 “Ley Para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de covid-19” me permito comentar lo siguiente:

- En referencia al artículo 1 de la propuesta de ley:
 - El Ministerio de Hacienda reconoce el cambio en la redacción del texto original con respecto al traslado de las transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, pero no se aprecia la relación con el objeto del proyecto, ya que en el segundo párrafo del artículo 9, se exceptúa el cambiar el destino específico a los fondos que como se conoce deben ser usados exclusivamente en la conservación, mantenimiento y mejoramiento de la red vial cantonal.
 - El Ministerio de Hacienda entiende, entonces, que se pretende una obligación para la Tesorería Nacional y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes que no está ligada a la temporalidad ni repercusiones de la atención de la emergencia nacional originada por el COVID-19. La repercusión inmediata de este artículo es mantener indefinidamente el giro de recursos establecidos en la ley 8114 sin que se pueda verificar las condiciones establecidas en los artículos 15, 23 y 25 del Título IV de la ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que considera el nivel de deuda pública y situación fiscal, para determinar las posibilidades reales de asignación de recursos públicos.
 - Por lo anterior es deber del Ministerio de Hacienda indicar que lo dispuesto en ese primer artículo ya se encuentra regulado en otras leyes y normativa sobre la gestión de la Tesorería Nacional y los recursos en caja única; el mismo refiere a la norma en la cual ya está inmersa, por lo que se sugiere la eliminación del artículo de la propuesta de ley.



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

- Sobre el artículo 2 del proyecto de ley:
 - La aprobación del texto propuesto impacta negativamente el funcionamiento del Órgano de Normalización Técnica, que como asesor obligado de los Gobiernos Locales tiene un rol fundamental en la gestión del impuesto sobre bienes inmuebles a razón de:
 - Asesoría personalizada a las Municipalidades sobre los lineamientos técnicos a aplicar en la valoración de inmuebles, así como la asesoría legal en la forma de aplicar la ley de dicho impuesto y la normativa conexas para la gestión del mismo.
 - El Ministerio de Hacienda por medio del Órgano de Normalización entrega una serie de herramientas para la valoración que hacen las municipalidades como lo son la plataforma de valores de terrenos por zonas homogéneas, la plataforma de valores agropecuarios para valorar terrenos y el manual de valores base unitarios por tipología constructiva para construcciones. Todas esas herramientas son de uso obligatorio según lo dispuesto en el voto 2011-003075 emitido por la Sala Constitucional.
 - Las herramientas de valoración referidas son utilizadas por la Dirección General de Tributación para la gestión de otros tributos como lo es el impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda (ley 8683), el impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles (ley 6999) y el impuesto sobre ganancias de capital (ley 7092).
 - La razón de ser del Órgano de Normalización Técnica es fundamental ya que es el órgano técnico encargado de que exista precisión y homogeneidad en la determinación de los valores de los bienes inmuebles en todo el territorio nacional y de optimizar la administración del impuesto sobre dichos bienes en colaboración con las Municipalidades.
 - Las repercusiones de la aprobación de este proyecto de ley se verían evidenciadas no solo en el plano inmediato, sino en los siguientes tres o cuatro años, provocándose con su aprobación una baja en la recaudación del impuesto de bienes inmuebles, que es en este momento el que mayor cantidad de ingresos le genera a la mayoría de las Municipalidades.
- Sobre el artículo 4 el Ministerio de Hacienda debe indicar que:
 - Se mantiene un enfoque que permite a los Gobiernos Locales que por los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021 puedan sobrepasar el límite dispuesto en el artículo 3 de la ley 7509 y destinar un 40% para gastos administrativos del uso sobre el impuesto a bienes inmuebles lo que podría afectar los compromisos que ya hoy tienen las municipalidades, afectando los recursos que ya se tienen previstos para inversión.
- Para el artículo 7 del proyecto de ley debemos indicar que:



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

- Nos parece que la autorización excepcional otorgada a las municipalidades y concejos municipales de distrito para que usen el superávit libre y específico de los ejercicios económicos 2019 y 2020 no tiene ligamen con el objetivo de la propuesta de ley, ya que estarían extendiendo dicha exención para sufragar cualquier tipo de gasto sin relación directa con la emergencia originada por el COVID-19.
- Es importante indicar que para el uso de los recursos de superávit libre debe tenerse en cuenta el artículo 17 del título IV de la ley 9635 que dispone para las entidades del sector público no financiero que generan superávit libre y que cuenten con pasivo, la obligación de destinarlos a amortización de esos pasivos.
- La Procuraduría General de la República por medio del dictamen C-072-2019 de marzo 2019 manifestó que "...no diferencia entre recursos propios y recursos transferidos por la Ley de Presupuesto" por lo que a partir del ejercicio económico del 2020 los Gobierno Locales deben destinar dichos recursos a amortizar su propia deuda.
- El Ministerio de Hacienda considera importante que se pueda considerar en el artículo 8 lo siguiente:
 - La excepción generada por dicho artículo sobre el presupuesto 2020 y el 2021 que permite a las municipalidades y los concejos municipales de distrito una autorización para que si una vez cubiertos los costos de la prestación de un servicio municipal existe un saldo favorable, sea por tasa, precio o tarifa por arrendamiento de bienes del municipio, puedan invertir este saldo en otros servicios que experimenten déficits incluidos gastos administrativos, representa un riesgo dado que el ejercicio 2020 no ha terminado y el del 2021 no ha comenzado y se basa en proyecciones que no suponen la caída en los ingresos.
 - Según lo establecido en el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios los recursos provenientes de las tasas no deben tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación.
 - No hay evidencia por medio de estudios técnicos de factibilidad económica y financiera que sustenten este tipo de medidas y mucho menos su vínculo con la crisis originada por el COVID-19.
- Sobre el artículo 9 de la propuesta de ley el Ministerio de Hacienda considera que:
 - La autorización pretendida en este artículo hace que los recursos provenientes de impuestos como el de derecho de salida del territorio costarricense por vía terrestre o aérea, exportaciones por vía terrestre, derechos de exportación de banano durante dos periodos presupuestarios podrán utilizarse para fines distintos a los que justificaron esas



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Locales y Concejos de Distrito, sin que ni siquiera encuentren justificación en la atención de cualquier tipo de gasto relacionado con la emergencia originado por el COVID-19 y dejando un vacío sobre los servicios que la ciudadanía recibe y que hoy están financiados por ley.

- El artículo 10 del proyecto de ley presenta una serie de condiciones sobre las que el Ministerio de Hacienda considera:
 - La necesidad de que se incluya la obligatoriedad para todas las municipalidades y concejos de distrito para que se realicen sus contrataciones conforme a la Ley General de Contratación Administrativa y que las que no estuviesen registradas a la fecha en el SICOP lo hagan de inmediato.
 - Es importante considerar que lo relacionado a las tarifas por el uso del SICOP compete directamente a la empresa Radiográfica Costarricense quien provee al Estado la plataforma tecnológica base para el SICOP, tarifas que se establecen en cada convenio de uso de SICOP suscrito entre cada entidad y RACSA.
 - El Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección de Bienes y Contratación Administrativa no tiene competencia sobre el establecimiento de las tarifas de uso del SICOP, sin embargo, sugerimos se indique en el proyecto de ley la obligatoriedad del Ministerio de Hacienda para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 76 inciso d del Reglamento para la Utilización del Sistema Integrado de Compras SICOP, decreto 41438-H.
 - Nos parece relevante indicar que el proyecto de ley pretende fomentar la reactivación de la economía local, de manera que las municipalidades y los concejos municipales puedan realizar procesos de contratación con pequeños proveedores comerciales domiciliados en sus respectivos cantones.
 - Sin embargo, es necesario que las mismas municipalidades establezcan los mecanismos de verificación para demostrar que son pequeños proveedores locales y puedan demostrar la formalidad por medio de la patente municipal vigente y que puedan utilizar la opción del certificado de seguridad digital si los costos de adquirir una firma digital son muy elevados.
 - Celebramos que se mantengan las contrataciones de urgencia que deban realizar las municipalidades o los concejos municipales de distrito por lo dispuesto en el decreto 42227-MP-S.



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

- Sobre el artículo 11 el Ministerio de Hacienda debe manifestar lo siguiente:
 - Al analizar la propuesta de ley no encontramos la conexidad entre los objetivos del proyecto y la exclusión de las municipalidades, los concejos municipales de distrito y los comités cantonales de deportes, no solo de la regla fiscal sino de todas las disposiciones contenidas en el título IV de la ley 9635 sobre la responsabilidad fiscal de la República.
 - La Sala Constitucional ha indicado que tratándose de la política económica del Estado debe existir una coordinación debida y obligada entre el Estado y los entes corporativos locales, por lo que es fundamental recordar que las obligaciones de ley son vinculantes para las municipalidades y el ordenamiento jurídico nacional, como lo es la ley 9635.
 - La Sala Constitucional, al analizar la constitucionalidad de la Regla Fiscal, también indicó que esta “...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 significa, ni más ni menos, que deben cumplir los principios constitucionales en materia presupuestaria, sea: el equilibrio financiero, anualidad, universalidad, unidad presupuestaria, especialidad en sus tres dimensiones – cuantitativa, cualitativa y temporal -, etc.”¹.
 - Así, es necesario recalcar vehementemente que con la aprobación de este texto 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 excluir de la aplicación de la regla fiscal a las municipalidades, concejos municipales de distrito y comités cantonales de deportes, en medio de la grave crisis fiscal que se está enfrentando, agravada por la emergencia nacional provocada por el COVID-19, implicaría 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.
 - La emergencia nacional por COVID-19 es evidentemente un riesgo fiscal que viene a agravar las ya deterioradas finanzas públicas, por lo que lejos de constituir una razón para excluir a las Municipalidades, los Concejos Municipales de Distrito y los Comités Cantonales de Deportes del Título IV de la Ley No. 9635, más bien, constituye un ejemplo

¹ Sala Constitucional, Voto 2018-19511



*Ministerio de Hacienda
Despacho del Ministro
San José, Costa Rica*

más, de la importancia de respetar el ámbito de cobertura de dicha ley, es decir, el SPNF, para garantizar, en la medida de lo posible, la mitigación de los riesgos fiscales.

En conclusión, el Ministerio de Hacienda hace un respetuoso llamado sobre la magnitud del proyecto de ley propuesto y las implicaciones que tiene el mismo sobre el futuro del país. Las decisiones que tome la Asamblea Legislativa no solo tienen una repercusión sobre el presente sino sobre el futuro del país. Estamos seguros de que el país saldrá de la crisis originada por el COVID-19 luego de un proceso arduo en el que la coordinación será fundamental. No podemos claudicar en la búsqueda de la sostenibilidad fiscal ya que es la aspiración para un futuro mejor para toda la ciudadanía costarricense.

De usted con toda consideración,

Cordialmente

Rodrigo A. Chaves
Ministro de Hacienda

- CC.
- Sr. Carlos Alvarado Quesada, Presidente de la República.
 - Sr. Eduardo Cruickshank, Presidente Asamblea Legislativa.
 - Sr. Marcelo Prieto, Ministro de la Presidencia.
 - Sr. Enrique Sánchez, Jefe de Fracción Partido Acción Ciudadana.
 - Sra. Xiomara Rodríguez, Jefa de Fracción Partido Restauración Nacional.
 - Sr. Luis Fernando Chacón, Jefe de Fracción Partido Liberación Nacional.
 - Sr. Rodolfo Peña, Jefe de Fracción Partido Unidad Social Cristiana.
 - Sr. José María Villalta Flórez-Estrada, Jefe de Fracción Partido Frente Amplio.
 - Sra. Patricia Villegas, Jefa de Fracción Partido Integración Nacional.
 - Sr. Otto Roberto Vargas, Jefe de Fracción Partido Republicano Social Cristiano.
 - Sra. Carmen Chan, Coordinadora Bloque Independiente.
 - Sr. Erick Rodríguez, Diputado Independiente.
 - Sra. Zoila Rosa Volio, Diputada Independiente.
 - Sra. Ivonne Acuña, Diputada Independiente.

VB. Jorge Rodríguez Vives
Viceministro