

LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Expediente N.º 20.595

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La legislación costarricense contempla un conjunto de reglas que buscan mantener en sano equilibrio las finanzas del Estado. No obstante, paralelamente a la creación de estas normas, se han creado otras que, inevitablemente, conllevan al incumplimiento de las primeras. Tal es el caso de la aprobación de destinos específicos legales o constitucionales, que crean la obligación para financiar una serie de servicios trascendentales para los ciudadanos, pero sin crear la respectiva fuente de financiamiento que permita respaldarlos. Esta práctica lleva al incumplimiento de normas básicas de equilibrio presupuestario concebidas desde la Constitución Política en sus artículos 176 y 179:

“ARTÍCULO 176.- *El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.*

Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos...”

“ARTÍCULO 179.- *La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.”*

También en la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, N.º 8131, de 16 de octubre de 2001, se establecen reglas en cuanto al origen del financiamiento de los gastos corrientes y el financiamiento de nuevas leyes que impacten el presupuesto nacional:

“ARTÍCULO 6.- **Financiamiento de gastos corrientes.** *Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.”*

“ARTÍCULO 44.- **Financiamiento de nuevos gastos.** *Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué*

manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.”

Pese a los mandatos establecidos por la Constitución y en la Ley N.º 8131, la práctica generalizada en los presupuestos de la República ha sido su incumplimiento, pues, en primera instancia, se han creado nuevos gastos sin crear la nueva fuente de ingresos. Ejemplo de lo anterior es el mandato constitucional de incrementar el presupuesto en educación del seis por ciento (6%) al ocho por ciento (8%) del PIB, en el 2011.

También, se ha obligado al Estado a usar fuentes ya existentes, que financiaban otros gastos, para destinarlos a nuevas obligaciones, como es el caso del siete por ciento (7%) del impuesto sobre la renta, que debe ser destinado al Patronato Nacional de la Infancia. En segundo lugar, esta paradoja entre la creación del gasto, pero no del ingreso, ha creado una brecha entre los ingresos y gastos que ha generado un déficit fiscal importante, el cual ha sido financiado con ingresos de capital (deuda).

Adicionalmente, la práctica de crear obligaciones de gasto, conocidas como destinos específicos, contradice lo establecido por un enfoque de eficiencia y eficacia, como lo es el de presupuesto por resultados, mediante el cual, primero se deben definir los objetivos y las metas de una institución y, posteriormente, se procede a cuantificar cuánto costará eso para el Estado. No obstante, Costa Rica se ha caracterizado por presupuestos incrementalistas, donde primero se indica cuál es el monto a distribuir y, posteriormente, se define qué se puede hacer con dichos recursos.

De esta manera, la presupuestación tradicional no ha favorecido la priorización de metas y objetivos, que cualquier Estado eficaz y eficiente realizaría, con el fin de dar el mejor uso a los fondos públicos.

Por las razones expuestas, el presente proyecto de ley busca dar una solución a la problemática de los destinos específicos, la cual ha sido señalada tanto por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, que recientemente en su Memoria Anual 2016 indicó:

“Las asignaciones establecidas de antemano por la ley o la Constitución Política, conforme las magnitudes apuntadas, constituyen un problema para las finanzas del Gobierno Central, pero además son de crecimiento inercial, incluso superior a los recursos del Estado, como en el caso del gasto en educación o del Poder Judicial, puesto que, siendo un mínimo lo que se dispone, tienden a sobrepasarlo y a ser difíciles de controlar.

(...)

Asignaciones basadas en el PIB o en un indicador que sigue un crecimiento inercial, se constituyen en un riesgo para la estabilidad financiera, como se ha revelado. En

su momento, se optó por garantizar una suma fija ajustable por la inflación, en el caso de la subvención a FODESAF (Ley N.º 8783) y otras, modalidad que esta Contraloría estima como sana medida de control, dejando eventuales ampliaciones a la disponibilidad de recursos y las prioridades de política. La estabilidad de tales subvenciones, es un segundo factor que ha contribuido a que el porcentaje que representan en el presupuesto, tienda a irse moderando.

(...)

En resumen, debería procurarse que los límites mínimos fijados en los destinos sean producto de una reflexión acorde con la realidad financiera, las necesidades de la población y los costos del servicio público, para permitir al Poder Ejecutivo y el legislador presupuestario un margen de maniobra e iniciativa para eventuales ampliaciones.

Asimismo, la opción de establecer plazos de término definidos a las destinaciones específicas (que pueden ser prorrogados en virtud de un análisis que así lo recomiende y justifique), en lugar de decretar destinos específicos por tiempo indefinido, constituiría una buena práctica en materia de legislación sobre hacienda pública, tanto para el futuro como para una eventual revisión de la situación presente; en esta forma, un destino específico debería justificar su permanencia periódicamente, en lugar de subsistir indefinidamente mientras no se encuentre y plantee un argumento suficiente para su eliminación.

Este asunto de la revisión de los destinos específicos fue ya considerado por la Sala Constitucional en su resolución 2013-3691, transcribiendo criterio del año 2004 en el sentido de “que si los compromisos del Estado son múltiples mientras que los ingresos son bastante limitados, en caso de que se estime conveniente, deben promoverse las reformas legales necesarias a fin de ajustar la distribución de los ingresos a las posibilidades reales de la economía”. Por lo que, se insta a las autoridades a realizar los ajustes que correspondan para que la determinación del gasto esté más acorde con los criterios apuntados.”

Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual Costa Rica aspira a ser miembro, ha reiterado en diferentes ocasiones la necesidad de reducir la alta rigidez del presupuesto y revisar los criterios actuales de asignación presupuestaria, utilizando criterios relacionados con las prioridades y las metas y objetivos del Gobierno (OCDE, 2015):

“Las asignaciones presupuestarias están consagradas en la ley, y algunas incluso en la Constitución. Eliminar o reducir las rigideces presupuestarias requeriría cambios legales y / o constitucionales. Sin embargo, podrían desarrollarse mecanismos alternativos para proteger eficazmente las áreas que constituyen prioridades nacionales. Por ejemplo, algunas asignaciones importantes podrían basarse en fórmulas, pero éstas tendrían que basarse en las necesidades y la población, y no en los ingresos o el PIB. Es posible realizar estudios específicos para determinar la manera más eficiente de proteger el gasto en áreas prioritarias,

como base para preparar y discutir una reforma de las asignaciones presupuestarias en la Asamblea Legislativa.”

Las razones anteriores motivaron la elaboración y presentación de este proyecto ante los señores diputados. Esta iniciativa busca dos objetivos: en primer lugar, disminuir la rigidez del presupuesto nacional y reducir la presión de los destinos específicos en las finanzas públicas a mediano plazo; y ii) en segunda instancia, crear nuevos criterios de asignación presupuestaria a los destinos específicos legales, acordes con las metas y objetivos de las instituciones y la disponibilidad de recursos del Estado. A continuación, la lista de destinos específicos, cuyo vínculo a ingresos o al presupuesto se derogaría:

| Ingreso | Derogatoria | Unidad usufructuaria |
|------------|---|--|
| Renta | El párrafo segundo y los transitorios I y II del artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Ley N.º 3859, de 7 de abril de 1967 y sus reformas. | Consejo Nacional Desarrollo de Comunidad |
| | Los artículos 3 y 3 bis de la Ley N.º 6450, Reforma al Código Fiscal, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de 15 de julio de 1980, y sus reformas. | UNA, ITCR, UCR |
| | El artículo 2 de la Ley que Crea el Fondo de Juntas de Educación y Administrativas Oficiales, Ley N.º 6746, de 29 de abril de 1982, y sus reformas | Juntas de Educación |
| | El inciso a) del artículo 34 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Ley N.º 7648, de 9 de diciembre de 1996. | PANI |
| Ventas | Reforma al artículo 26 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Fodesaf Familiares, Ley N.º 5662, y sus reformas | Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares |
| | El artículo 3 de la Ley N.º 6952, Ley que amplía el Impuesto sobre la Renta, de 29 de febrero de 1984, y sus reformas. | |
| | El transitorio IV de la Ley N.º 6826, Ley de Impuesto General sobre las Ventas, de 8 de noviembre de 1982. | IFAM |
| Sin fuente | El inciso b) del artículo 46 de la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero | Fondo de Subsidios para Vivienda |

| | | |
|---|--|--|
| | Nacional para la Vivienda, de 13 de noviembre de 1986, y sus reformas. | |
| Sin Fuente | El párrafo final del artículo 31 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001, y sus reformas. | Varios |
| Fondo de Migración | Artículos 235 y 243 de la Ley N.º 8764, Ley General de Migración y Extranjería, de 4 de agosto de 2009. | Dirección General de Migración y Extranjería |
| Derechos inscripción Registro Naval Canon Derecho Zarpe | Artículos 26, 27 y 28 de la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, de 5 de mayo de 2000. | Servicio Nacional de Guardacostas |
| Timbre de Educación y Cultura | Los párrafos segundo y tercero de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N.º 6879 Ref. Timbre Educación Cultura Impuestos Exoneraciones Literatura, de 21 de julio de 1983, y sus reformas. | Ministerio de Cultura |

En razón de lo anteriormente expuesto sometemos a conocimiento de los señores diputados el siguiente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

ARTÍCULO- Objeto. La presente ley tiene por objeto disminuir la rigidez y reducir la presión de los destinos específicos en el presupuesto nacional.

ARTÍCULO 2- Definición. Se entiende por destino específico la obligación legalmente establecida para asignar recursos del presupuesto nacional con o sin fuente de financiamiento específica.

ARTÍCULO 3- Autorización para incluir transferencias presupuestarias. Autorícese al Ministerio de Hacienda para incluir en el presupuesto de la República las transferencias presupuestarias necesarias para garantizar el financiamiento de las instituciones y programas de desarrollo social y económico, según lo señalado en el clasificador funcional vigente, considerados en leyes cuya asignación se está derogando en la presente ley.

ARTÍCULO 4- Criterios para la asignación presupuestaria. La Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias atendiendo los siguientes criterios:

- a) Las prioridades de Gobierno, según el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Los compromisos establecidos en la programación plurianual.
- c) El cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales.
- d) La ejecución presupuestaria de los tres periodos anteriores al año de formulación del presupuesto.
- e) Los recursos acumulados de vigencias anteriores en la caja única del Estado.
- f) La disponibilidad de recursos financieros.
- g) Las variaciones en el índice de precios al consumidor.
- h) Otros criterios que utilice la Dirección General Presupuesto Nacional en el ejercicio de las competencias constitucionales.
- i) Salvaguardando el efectivo cumplimiento de los derechos que se pretenden financiar y el principio de progresividad de los derechos humanos.

ARTÍCULO 5- Obligación de identificación de fuentes de financiamiento. Todo proyecto de ley que presente el Poder Ejecutivo, los diputados, o los ciudadanos por iniciativa popular, que implique nuevos gastos deberá ir acompañado de un plan de financiamiento que garantice su financiamiento inicial con pleno apego a lo que establece el artículo 179 de la Constitución Política, así como de un plan de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazos. Para tal efecto, deberán señalarse las nuevas fuentes de financiamiento que se propone crear. Cuando la Asamblea Legislativa confiera audiencia al Ministerio de Hacienda, en torno al proyecto de ley, este deberá ser acompañado de su plan de financiamiento

para que el Ministerio se pronuncie al respecto.

ARTÍCULO 6- Asignación presupuestaria. La Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias utilizando los criterios del artículo 4. Dicha asignación no podrá ser inferior al presupuesto vigente, en el momento de aprobación de esta ley.

ARTÍCULO 7- Gestión administrativa de los destinos específicos. En el caso de los destinos específicos que no estén expresamente dispuestos en la Constitución Política, o su financiamiento no provenga de una renta especial creada para financiar el servicio social de forma exclusiva, el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 4 de esta ley.

ARTÍCULO 8- Reforma a la Ley de FODESAF. Refórmese el artículo 26 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.º 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

(...)

Artículo 26-

Los gastos que se generen con ocasión de la administración del Fondo constituido en la presente Ley, por parte de la Desaf, deberán incluirse en el presupuesto respectivo, con base en la totalidad de los recursos presupuestados por el Poder Ejecutivo, además del cinco por ciento (5%) de las planillas de los trabajadores y cualesquiera otras fuentes de ingreso existentes.

ARTÍCULO 9- Derogatoria de la asignación del impuesto sobre la renta. Deróguese la asignación dispuesta de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto sobre la renta, Ley N.º 7092, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, establecida en las siguientes disposiciones:

- a) El párrafo segundo y los transitorios I y II del artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Ley N.º 3859, de 7 de abril de 1967, y sus reformas.
- b) Los artículos 3 y 3 bis de la Ley N.º 6450, Reforma al Código Fiscal, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de 15 de julio de 1980, y sus reformas.
- c) El artículo 2 de la Ley que Crea el Fondo de Juntas Educación y Administrativas Oficiales, Ley N.º 6746, de 29 de abril de 1982, y sus reformas.
- d) El inciso a) del artículo 34 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Ley N.º 7648, de 9 de diciembre de 1996.

ARTÍCULO 10- Derogatoria de la asignación del impuesto sobre las ventas. Deróguese la asignación dispuesta de los recursos provenientes de la recaudación

del impuesto sobre las ventas establecida en las siguientes disposiciones:

- a) El artículo 3 de la Ley N.º 6952, Reforma Ley de Impuesto sobre la Renta, de 29 de febrero de 1984, y sus reformas.
- b) El transitorio IV de la Ley N.º 6826, Ley de Impuesto General sobre las Ventas, de 8 de noviembre de 1982.

ARTÍCULO 11- Derogatoria de la asignación de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Deróguese el inciso b) del artículo 46 de la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi (Banco Hipotecario de la Vivienda), de 13 de noviembre de 1986, y sus reformas.

ARTÍCULO 12- Derogatoria de la asignación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Deróguese el párrafo final del artículo 31 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001, y sus reformas.

ARTÍCULO 13- Derogatoria de la Asignación de la Ley de Migración y Extranjería. Deróguese los artículos 235 y 243 de la Ley N.º 8764, Ley General de Migración y Extranjería, de 19 de agosto de 2009.

ARTÍCULO 14- Derogatoria de la asignación de la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas. Deróguese los artículos 26, 27 y 28 de la Ley N.º 8000, Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, de 5 de mayo de 2000.

ARTÍCULO 15- Derogatoria de la asignación de la Ley N.º 6879. Deróguese los párrafos segundo y tercero de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N.º 6879, Ref. Timbre Educación Cultura Impuestos Exoneraciones Literatura, de 21 de julio de 1983, y sus reformas.

Rige a partir del ejercicio económico siguiente al año de su publicación.

Steven Núñez Rímola

Marcela Guerrero Campos

Diputado y diputada

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

1 vez.—(IN2017197429).