

Rige a partir de su publicación.

**DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE, San José, a los dieciséis días del mes de abril de dos mil quince.**

Edgardo Araya Sibaja, **Presidente**// Gerardo Vargas Rojas, **Secretario**// Aracelli Segura Retana// Marcela Guerrero Campos// Juan Rafael Marín Quirós// José Ramírez Aguilar//Julio Rojas Astorga// Laura Garro Sánchez// Abelino Esquivel Quesada// **DIPUTADOS (AS)**

**Nota: Este expediente se encuentra en trámite en la Secretaría del Directorio Legislativo.**

1 vez.—O. C. N° 25003.—Solicitud N° 33064.—(IN2015034122).

**LEY PARA RACIONALIZAR LOS SUPERÁVITS DE LAS INSTITUCIONES Y PROGRAMAS PÚBLICOS CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL**

**Expediente N° 19.419**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

La administración de las finanzas del Estado costarricense constituye una tarea titánica en cualquier nivel y circunstancia. Hablamos de un enorme aparato burocrático que, desde el punto de vista presupuestario y para el año 2014, solo del Gobierno central representa más de 6,56 billones de colones anuales, distribuidos entre varias decenas de entes y organismos que, junto con el aporte de las instituciones públicas que no dependen del presupuesto nacional, comandan las grandes líneas del desarrollo nacional<sup>1</sup>.

En esta tesitura, el Estado cuenta con una infraestructura jurídica amplia con la que no solo se busca afianzar la necesaria transparencia, eficiencia y eficacia en la ejecución presupuestaria, sino también la rendición de cuentas y el control interno. Diferentes instrumentos jurídicos, tales como la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131)*, la *Ley de Contratación Administrativa (N° 7494)*, la *Ley de Control Interno (N° 8292)* y la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N° 8422)*, por mencionar las más importantes, forman parte de esa infraestructura.

Por otra parte, en los artículos 5, inciso “d” y 46 de la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, N° 8131, ya indicada, se consagra el principio de anualidad, el cual establece que todo presupuesto público debe ser ejecutado durante el año del ejercicio correspondiente, a más tardar el 31 de diciembre respectivo<sup>2</sup>. Este principio, por su lado, se ha consolidado jurídicamente en la Sala Constitucional, la cual ha sentenciado que;

“...en el desarrollo de esa enorme conquista del Estado Democrático de Derecho, la exclusividad de la autorización parlamentaria de los ingresos y de los gastos públicos, los tres grandes principios que gobiernan esta materia son los de “anualidad”, “universalidad” y “equilibrio” del Presupuesto Nacional, conforme a los cuales, por su orden, el Presupuesto se emite para un ejercicio económico anual (...)”<sup>3</sup>

El principio de anualidad representa una herramienta importante para administrar los presupuestos públicos. Ciertamente, el presupuesto no debe confundirse con el gasto efectivo, toda vez que se trata de un parámetro de planificación que expresa un techo de gasto y no un rubro que necesariamente debe gastarse en su totalidad. Por otra parte, constituye un elemento de disciplina fiscal que obliga a la administración a gastar racionalmente y con apego a una planificación en el tiempo, que sea razonable.

No obstante, dos cadenas de argumentación plantean conclusiones distintas en relación con este tema, si se atienden algunas especificidades. Por un lado, la acción social del Estado para combatir la pobreza, invertir en infraestructura y educación, para señalar ejemplos clásicos y, con ello, mejorar el desarrollo humano, representa

un elemento central a considerar cuando de la ejecución del presupuesto se refiere. Por otro, la agilidad con la que el Ministerio de Hacienda gira los recursos del presupuesto para este fin, determina la eficiencia en su ejecución y, más aún, su eficacia. Naturalmente, si una institución recibe importantes transferencias del Ministerio de Hacienda para el final del año presupuestario, es probable que una buena parte de esos recursos no se puedan aplicar, porque desde el punto de vista burocrático es materialmente difícil o imposible, lo que redundará en un “superávit” que la entidad no puede usar después del 31 de diciembre.

Algunos ejemplos en la historia fiscal reciente del país, que a primera vista parecen increíbles, tienen esta explicación. El Patronato Nacional de la Infancia, por ejemplo, para el año 2004 tenía un superávit de dos mil millones de colones que se gestionó para contribuir con la implementación de la reforma institucional del ente<sup>4</sup>. El Instituto Nacional de Aprendizaje, para citar otro ejemplo, debido a las restricciones impuestas por la Autoridad Presupuestaria, tenía un déficit acumulado cercano a los treinta mil millones de colones para el 2006, los cuales en su gran mayoría se encontraban invertidos en títulos valores a favor del gobierno<sup>5</sup>. Para el 2004, Fodesaf y el IMAS, respectivamente, tuvieron un superávit de 2092 y 2158 millones de colones; y de 394 y 1806 millones para el 2005<sup>6</sup>.

A la altura del año 2013, la situación no solo no ha cambiado, sino que se ha empeorado. Según datos de la Contraloría General de la República, para ese año algunas de las instituciones con superávit eran el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, el Consejo Nacional de Vialidad, el Consejo de Seguridad Vial, la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Consejo Nacional de Producción, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles, el Instituto de Fomento Cooperativo, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Consejo Técnico de Aviación Civil, el Instituto de Desarrollo Agrario y el Instituto Nacional de Seguros. Paradójicamente, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, el Consejo de Transporte Público, el Consejo Nacional de Concesiones, la Comisión Nacional de Emergencias, el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, entre otros, presentaban más bien un déficit<sup>7</sup>.

Lo más grave de todo, es que estos superávits se financian con recursos en que no corresponden, en su totalidad, con ingresos corrientes. Por ejemplo, en la propuesta de presupuesto para el año 2015, presentada por el Gobierno de la República, de los 7,9 billones de colones presupuestados, un 47,2% de los ingresos, unos 3,7 billones de colones, se financiarían con endeudamiento interno<sup>8</sup>. Esto significa que de cada cien colones que quedan del superávit de las instituciones y programas del Estado, financiadas con el presupuesto nacional, los cuales tienden a colocarse en operaciones en el mercado financiero para generar intereses, cuarenta y siete colones se financiaron con endeudamiento público.

En cualquier caso, está claro que ante el crónico y estructural problema del déficit fiscal en Costa Rica, que le arranca alrededor de un 35% del gasto público para atender el pago del principal y los intereses provenientes del renglón de la deuda pública<sup>9</sup>, la existencia de superávits en las instituciones y programas financiados con el presupuesto nacional resulta, a todas luces, una situación escandalosa e inaceptable. Así;

4 Patronato Nacional de la Infancia (2004) *Reforma Institucional*. San José. PANI, Marzo, p 14.

5 Arroyo Yannarella, Ricardo (2006). Audiencia en la Comisión de Asuntos Sociales. Gerente General del INA. En: *Comisión de Asuntos Sociales*, acta N° 21 de 16 de agosto de 2006.

6 Datos aportados por el Centro de Información Estadística del Depto. de Servicios Bibliotecarios, Información y Documentación de la Asamblea Legislativa, 2006.

7 Siu, María (2013). Instituciones públicas arrastran superávit por más de €662 mil millones. En: CRhoy.com. 23 de agosto de 2013. Consultado: 24/11/2014.

8 *Ibíd.* p. 21

9 Véase Contraloría General de la República (2014). *Op. Cit.* p. 29.

1 Contraloría General de la República (2014). Informe técnico. Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2015. CGR. San José, p.18.

2 Asamblea Legislativa (2008). Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131 y sus reformas. San José, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

3 Sala Constitucional (2002). *Voto número 479-2002*. San José, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

“Un total de 1.634 entidades públicas de Costa Rica acumularon a agosto del 2014 la suma de  $\$731.753$  millones sin gastar. El dinero tiene un comportamiento creciente y se encuentra en la denominada caja única del Estado, que es administrada por el Ministerio de Hacienda. El monto pertenece a las instituciones y proviene de los recursos que ellas mismas generan, de los aportes hechos desde el presupuesto y por saldos de años anteriores. El saldo de la caja única a agosto del 2014 es equivalente al 2,8% del PIB estimado para el 2014 y casi lo mismo a lo que el Gobierno tendrá que pagar por intereses de la deuda este año”<sup>10</sup>.

Con un déficit fiscal crónico y con niveles de endeudamiento tan altos, es evidente que el desarrollo humano del país se ve altamente golpeado. Mientras que entre transferencias a instituciones, servicio de deuda pública e intereses, y salarios, el presupuesto nacional se consume en un 90% aproximadamente, solo queda un 10% para todo lo demás, lo que incluye inversión pública o de infraestructura educativa, por ejemplo<sup>11</sup>. Por ello, bajar el endeudamiento público para destinar más fondos que ahora se usan para pagar este rubro, debe generar una importante palanca de desarrollo que el país no debe pasar por alto. Ello, por cuanto si bien la resolución de una problemática tan compleja como esta requiere de una reforma fiscal integral y seria, en la que a la fecha el país no se ha embarcado, como debería ser, lo cierto del caso es que trasladar los fondos superavitarios al pago de la deuda pública y sus intereses, genera de suyo un alivio relativo para el Estado costarricense, a este respecto.

El presente proyecto de ley, en esta cadena de argumentaciones, pretende modificar el artículo 46 de la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus reformas*, N° 8131, con el fin, por un lado, de crear el mecanismo legal necesario para que los recursos de los superávits se destinen obligatoriamente al pago de deuda pública, y por el otro, para que el Ministerio de Hacienda tenga que girar la totalidad de los recursos del año de gestiones de todas las instituciones y programas que funcionan con cargo al presupuesto nacional, a más tardar en el mes de setiembre, con el fin de no hacer nugatorio el esfuerzo de planificación e implementación de políticas en relación con el acceso a los recursos necesarios para ello.

Por los motivos anteriormente expuestos y en virtud de que a los diputados y diputadas nos obliga la Constitución, la leyes y la ciudadanía que pone su fe en nosotros, a desarrollar una legislación que promueva verdaderas soluciones de los problemas nacionales más acuciantes, es que nos permitimos presentar el presente proyecto de ley con el fin de racionalizar la gestión de los superávits en el ejercicio económico de las instituciones y programas que dependen del presupuesto nacional.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA  
DE COSTA RICA

DECRETA:

**LEY PARA RACIONALIZAR LOS SUPERÁVITS DE LAS  
INSTITUCIONES Y PROGRAMAS PÚBLICOS CON  
CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Refórmese el artículo 46 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y sus reformas, N° 8131 de 18 de setiembre de 2001, para que en adelante se lea así:

**“Artículo 46.- Compromisos presupuestarios.** Los saldos disponibles de las asignaciones presupuestarias caducarán al 31 de diciembre de cada año.

Los gastos comprometidos pero no devengados a esa fecha, se afectarán automáticamente en el ejercicio económico siguiente y se aplicarán exclusivamente para el pago del principal e intereses de la deuda pública.

Los saldos disponibles de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y las autorizaciones de gasto asociadas, se incorporarán automáticamente al presupuesto del ejercicio económico siguiente.

El monto no utilizado de la autorización por endeudamiento interno incluida en el presupuesto nacional, caducará el 31 de diciembre del año correspondiente; por ende, no podrá ser utilizado con posterioridad a tal fecha.

**Con el objeto de que las instituciones y programas con cargo al presupuesto nacional racionalicen su programación de gastos y reduzcan al máximo la generación de superávits presupuestarios al final del ejercicio económico pertinente, el Ministerio de Hacienda girará la totalidad del presupuesto anual a más tardar el 30 de setiembre del año correspondiente.**

Mediante reglamento, se emitirán los criterios y mecanismos para aplicar este artículo.”

Rige a partir de su publicación.

Gerardo Fabricio Alvarado Muñoz	Juan Luis Jiménez Succar
Humberto Vargas Corrales	Gerardo Vargas Rojas
Otto Guevara Guth	Abelino Esquivel Quesada
Gonzalo Alberto Ramírez Zamora	Ottón Solís Fallas
Mario Redondo Poveda	Paulina María Ramírez Portuquez
Rolando González Ulloa	Antonio Álvarez Desanti

**DIPUTADOS Y DIPUTADA**

**2 de diciembre de 2014**

**NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración.**

1 vez.—O. C. N° 25003.—Solicitud N° 33065.—(IN2015034120).

**PODER EJECUTIVO**

**ACUERDOS**

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

N° 280-P

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Con fundamento en las facultades que le confiere los artículos 139, inciso 1) de la Constitución Política; 26, inciso b) y 47 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227.

ACUERDA:

Artículo 1°—En virtud de la renuncia de la señora Elizabeth Fonseca Corrales, cédula de identidad 4-097-783, como Ministra de Cultura y Juventud; se acepta acoger dicha renuncia.

Artículo 2°—Rige a partir del 12 de mayo del 2015.

Dado en la Presidencia de la República. San José, a los doce días del mes de mayo del año dos mil quince.

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA.—1 vez.—O. C. N° 23839.—Solicitud N° 09712.—(IN2015034797).

N° 281-P

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Con fundamento en las facultades que le confiere los artículos 139, inciso 1) de la Constitución Política; 26, inciso b) y 47 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227.

ACUERDA:

Artículo 1°—Destituir al señor José Alfredo Chavarría Fennell, cédula de identidad 1-1210-652 como Viceministro de Cultura del Ministerio de Cultura y Juventud.

Artículo 2°—Destituir al señor Luis Carlos Amador Brenes, cédula de identidad 1-0506-0417, como Viceministro Administrativo del Ministerio de Cultura y Juventud.

Artículo 3°—Rige a partir del 12 de mayo del 2015.

Dado en la Presidencia de la República. San José, a los doce días del mes de mayo del año dos mil quince.

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA.—1 vez.—O. C. N° 23839.—Solicitud N° 09713.—(IN2015034800).

10 Morales, Sergio (2014). Entidades públicas tienen sin gastar  $\$732.000$  millones en la caja única del Estado. En: Elfinanciero.com. 28 de setiembre de 2014. Consultado: 24/11/2014.

11 Contraloría General de la República (2014). Op. Cit., p.37.