ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2019.

EXPEDIENTE Nº 20964

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
18 de Octubre de 2018

PRIMERA LEGISLATURA
(Del 1º de mayo de 2018 al 30 de abril de 2019)

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 1º de Setiembre del 2018 al 30 Noviembre 2018)

DEPARTAMENTO DE COMISIONES
COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS HACENDARIOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2019

EXPEDIENTE N. º 20.964

Los suscritos, diputados integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, que analizó el "**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2018 Y PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2018",** tramitado con el Número de Expediente 20.921; rendimos dictamen afirmativo sobre dicho expediente, según se detalla a continuación:

Contenido

I. Descripción del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el 2019 4

II. Fortalezas y debilidades del proceso de formulación y aprobación presupuestarias 8

1. El presupuesto como instrumento 8

2. Sobre el Presupuesto de la República y el resto de la administración financiera del Estado. 9

3. Presupuesto y Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo. 12

4. El presupuesto desvinculado de las prioridades 12

5. Presupuesto desvinculado del endeudamiento 17

6. Debilidades del proceso de aprobación presupuestaria 19

III. Proceso de Aprobación: Normativa Aplicable. 23

7. Principios presupuestarios y de administración financiera. 24

8. Financiamiento ilegal 27

IV. Una visión nueva del proceso presupuestario 33

9. El rol del Presupuesto como instrumento de gestión financiera estratégica. 34

10. Utilización estratégica de las normas de ejecución presupuestaria 36

a. Autorización de sub ejecución del 7%. 36

b. Remanentes presupuestarios y cambios de partida. 37

c. Liquidación de vacaciones acumuladas. 37

d. Plazas vacantes. 38

e. Congelamiento de Plazas. 38

f. Reevaluación de inflación a la baja. 38

g. Publicidad de la deuda. 39

h. Alquileres. 39

i. Evaluación de las transferencias. 39

j. Rebaja de la transferencia en caso de superávit libre. 40

11. Sobre el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). 40

I. Descripción del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el 2019

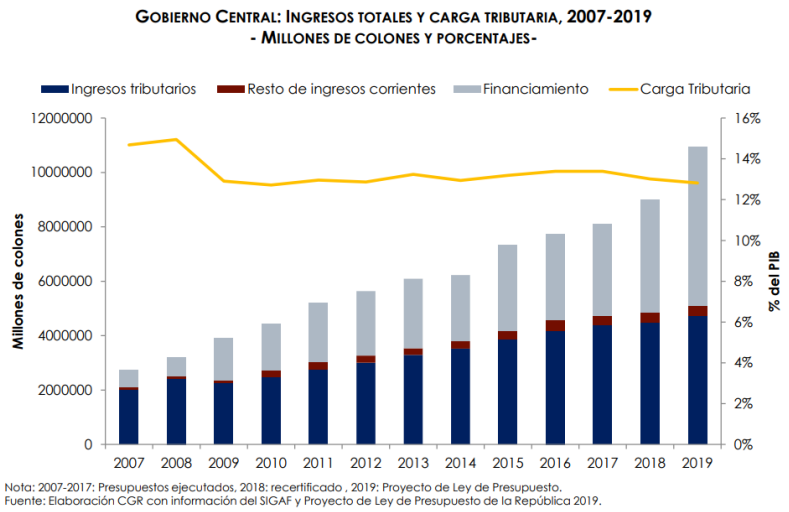
El Expediente Nº 20.964, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2019, presentado por el Poder Ejecutivo, incluía egresos por ¢10.940.411 millones, equivalentes a un 29,6% del Producto Interno Bruto. Este presupuesto aumenta un 16,7% respecto al Presupuesto aprobado para el año 2018 y un 17,1% respecto al presupuesto ajustado al 31 de agosto de 2018.

Es importante señalar que, si excluimos el servicio de la deuda, el aumento en el presupuesto es de solamente 1%. Sin embargo, y tal como lo señala la Contraloría General de la República, "el proyecto de Ley de Presupuesto 2019 incluye ¢5.853.388 millones por concepto de financiamiento, representando por primera vez en la última década (2010-2019), la partida con más peso en los ingresos (53,5%) y mostrando una variación de 40,8% respecto al presupuesto ajustado al 31 de agosto del 2018 (39,7% con respecto a la Ley de Presupuesto 2018)"[1].

Para el 2019 los ingresos corrientes se estiman en ¢5.087.023,5 millones y muestran un decrecimiento del 1,9% respecto al presupuesto autorizado al mes de agosto del 2018; un total de 53,5% del gasto proyectado en el presupuesto es pagado con endeudamiento, y es la primera vez en la última década que el financiamiento, entendido como ingresos por endeudamiento, supera el monto de ingresos corrientes. Los niveles de endeudamiento se han vuelto peligrosos y crecen de manera agresiva, vulnerando la estabilidad económica del país (ver gráfico 1).

[1] Contraloría General de la República. Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2019. San José: 2018. Pág. 32.

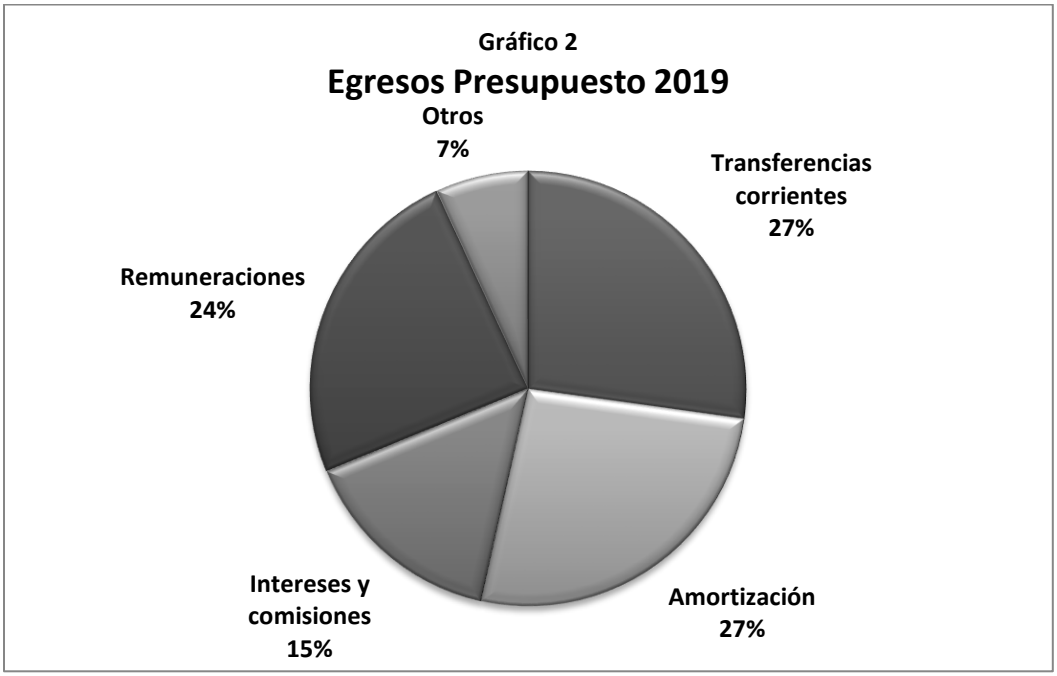
Gráfico 1



Nota: 2007-2017: Presupuestos ejecutados, 2018: recertificado , 2019: Proyecto de Ley de Presupuesto.
Fuente: Elaboración CGR con información del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2019.

Los egresos se distribuyen de acuerdo al gráfico que se presenta a continuación.

Gráfico 2



Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019

La Contraloría también ha señalado que “el Servicio de la Deuda representa el 41,6% del presupuesto de egresos 2019, 12,3% del PIB, que equivale a ¢4.553.345 millones. Además, muestra un aumento de ¢1.569.996 millones (52,6%) con respecto al presupuesto ajustado al 31 de agosto de 2018, la mayor variación porcentual del servicio de la deuda presentada en los últimos 10 años”[2]. Los montos asignados al pago de la amortización de la deuda pública se están incrementando en un 80,5% respecto del monto autorizado a agosto del 2018. Estos datos demuestran que hay un crecimiento acelerado del endeudamiento para cubrir los egresos, lo que nos ha llevado a la situación fiscal preocupante en la que nos encontramos actualmente. El crecimiento exponencial de la Deuda, puede implicar afectaciones importantes en la estabilidad económica y financiera del país.

Según el análisis realizado, este año sí se contemplan los pagos de deuda proyectados, contrario a lo que sucedió en el año 2018, cuando las modificaciones presupuestarias fueron utilizadas como mecanismos para corregir una presupuestación insuficiente e irresponsable, que obligó al pago de amortizaciones sin autorización legislativa. A pesar del panorama fiscal, debemos seguir honrando las deudas que se han adquirido como país, en el transcurso del establecimiento de soluciones de más largo plazo; pero sin evitar o alterar la institucionalidad que da sustento a la gestión financiera del Estado.

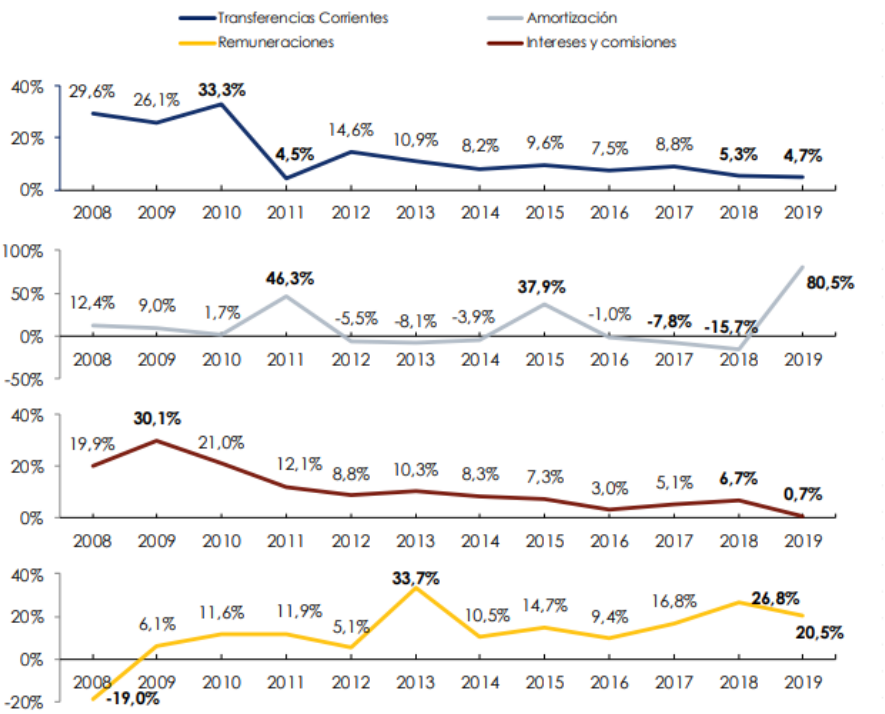
En el supra citado informe de la Contraloría General de la República encontramos el siguiente gráfico, que nos muestra las variaciones en las transferencias corrientes, la amortización, las remuneraciones y los intereses y comisiones, a lo largo de la última década. Se aprecia el aumento considerable que tienen las erogaciones relacionadas con el endeudamiento en el último año.

[2] Ibíd., pág. 36.

Gráfico 3

GOBIERNO CENTRAL: VARIACIÓN PORCENTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES, AMORTIZACIÓN, REMUNERACIONES E INTERESES Y COMISIONES, 2008-2019

-PORCENTAJES-



Nota: 2008-2017: Presupuestos ejecutados, 2018: presupuesto ajustado al 31 de agosto; 2019: Proyecto de Ley de Presupuesto.
Fuente: Elaboración CGR con información del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2019.

Aunado a esto, el gasto corriente en este presupuesto asciende de 20,4% del PIB, aumentando un 5,7% con respecto al año anterior; mientras el gasto de capital disminuye un 20,5%, alcanzando solamente un 1,4% del PIB. Estos datos son clara evidencia de que se ha dejado de invertir a mediano y largo plazo, cubriendo únicamente las erogaciones no recuperables que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios y transferencias, para atender las actividades ordinarias de producción de bienes y prestación de servicios que son propias del sector público, y con una vida útil inferior a un año.

II. Fortalezas y debilidades del proceso de formulación y aprobación presupuestarias

1. El presupuesto como instrumento

Es claro que el presupuesto de la República refleja una condición vegetativa y que no responde ni al entorno financiero del Estado excepto para reflejarlo, ni tampoco es un instrumento que colabore en la mejora continua de la gestión financiera de la Administración Pública. En ese sentido, el Presupuesto debe ser un instrumento dinámico, real, efectivo, transparente, accesible y de calidad para orientar la administración financiera del Estado y no solo un mecanismo contable de organización de las erogaciones. Debe ser un instrumento financiero que contenga realmente las prioridades gubernamentales en el marco de los planes estratégicos de largo plazo. De igual forma debe seguir siendo una autorización máxima de gasto, pero de conformidad con los ingresos proyectados, que busque la solvencia del Estado, y el cumplimiento de las metas gubernamentales, pero de igual forma metas de endeudamiento y de mejora recaudatoria. Hoy tan solo es un ejercicio contable, que a pesar de ser muy importante porque permite el pago cotidiano de las cuentas del Estado, no busca definir los recursos financieros orientadas a los resultados y las prioridades, ni incentiva el ahorro, la eficiencia y la reducción de los niveles de deuda. Todo lo contrario, incentivo el gasto, la ineficiencia, y diluye las responsabilidades públicas sobre la deuda gubernamental. Hoy no es posible saber el impacto de nuestros tributos en la política pública y el desarrollo nacional.

Aun así, el proceso de formulación y elaboración del Presupuesto de la República, gracias a los esfuerzos de muchas instituciones públicas, se ha venido haciendo cada vez más publicitado y discutido; ya pasaron los días en que nadie se percataba de lo que sucedía con el presupuesto; y por el contrario, ahora la información es abundante, aunque sigue siendo de enorme complejidad. Hoy la información se encuentra en sitios web, con mucha facilidad para obtenerla, con análisis y evaluaciones sobre su formulación y su ejecución, con un escrutinio mucho mayor de parte del Parlamento, respecto de lo que sucedía anteriormente. Ciertamente se ha avanzado, pero siempre como instrumento contable.

Es necesario que empecemos a avanzar hacia un estadio de desarrollo superior en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto y los planes

que representa esta asignación de recursos. La legislación actual lo exige y las condiciones políticas, sociales y económicas vigentes lo requieren.

Este dictamen, pretende empezar esta discusión en ciernes, para que al menos desde la perspectiva fiscal y presupuestaria del Parlamento, el instrumento empiece a ser un verdadero mecanismo para fijar los recursos financieros a los objetivos fiscales, económicos y sociales de carácter nacional. Esto implica entonces, ajustes a la forma de operar, y a la forma de comprender la normativa vigente.

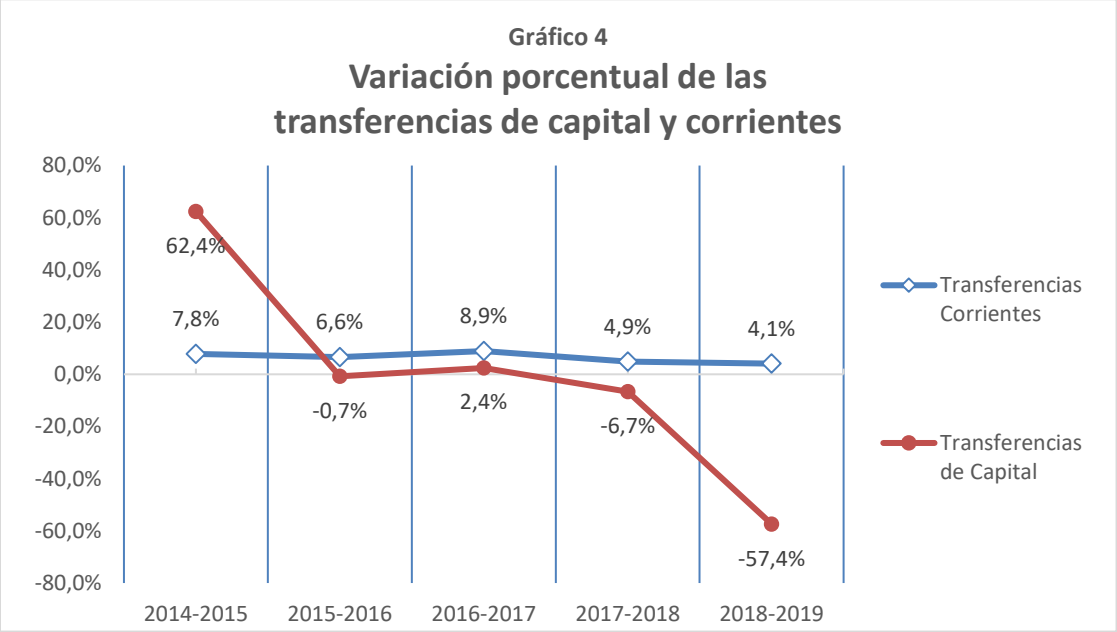
Hoy, el presupuesto y su proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación, se subutiliza para la mejora de la gestión financiera del Gobierno Central. Tal y como lo veremos a continuación, las debilidades actuales son muchas entre las que se pueden citar la desvinculación con los planes de trabajo y las prioridades; el poco acceso al ciudadano de manera fácil y ágil de la información; la falta de percepción del aporte de la sociedad al desarrollo común por medio del presupuesto; la excesiva prioridad al esfuerzo contable; el marcado énfasis en el control específico de los recursos, pero que no permite la efectiva orientación de la política pública y su financiamiento por parte del Parlamento; la subutilización del instrumento para la mejora continua y la eficiencia del aparato público; entre otras.

Este instrumento no funciona como un mecanismo para alcanzar metas de mediano plazo de manera eficiente, y el proceso de elaboración, formulación y aprobación sigue siendo incipiente, aún 70 años desde que se fundó en los artículos constitucionales del Título de Hacienda Pública.

2. Sobre el Presupuesto de la República y el resto de la administración financiera del Estado.

De igual forma, la gestión financiera del Gobierno Central, a pesar de que en más del 30% responde a transferencias hacia el sector institucional descentralizado, no se definen límites o contenciones relevantes en esta materia, en gran medida por la rigidez que las leyes ordinarias, que crean obligaciones y destinos presupuestarios, han cargado sobre el presupuesto, y la falta de revisión a fondo de estos recursos para evaluar y revisar con cierta periodicidad el resultado del aporte del Gobierno Central y por ende de los contribuyentes en la gestión de estas entidades descentralizadas.

En condiciones financieras adversas, rubros como las trasferencias corrientes resultan inmutables al entorno, produciendo impacto sobre las transferencias de capital que, a pesar de incrementar la inversión del Estado descentralizado, se reducen en la medida en que son expectativas de gasto y no gasto comprometido. Esto se nota al analizar la tasa de variación de las trasferencias de capital y corriente de los últimos años.

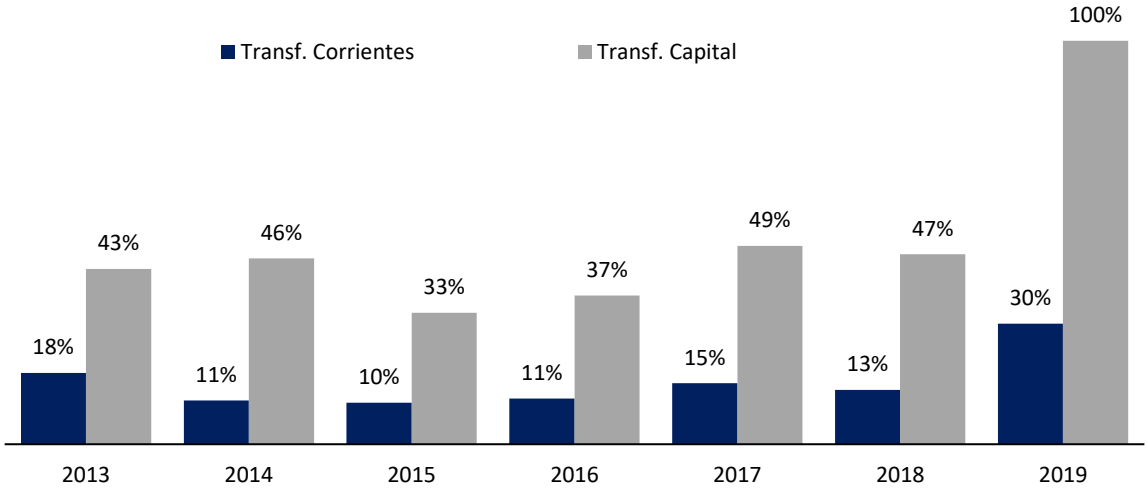


Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019

Sin embargo, este dato sigue siendo engañoso, para cuantificar el impacto de estas transferencias sobre el erario; en la medida en que los recursos transferidos, no son recuperados por parte de la Administración Financiera; pero además, en gran medida están siendo erogados con endeudamiento que finalmente el Gobierno deberá amortizar con el gasto financiero incluido, ya sea en el corto o en el largo plazo. Para la Administración Financiera, la transferencia devengada, se contabiliza como gasto realizado con efectos sobre el presupuesto de la República y el cálculo del déficit fiscal; aunque la institución preceptora no haya ejecutado los recursos acumulándose como superávit; mucho del cual se coloca a su vez en títulos de Gobierno mientras la institución la ejecuta en gasto de capital o gasto ordinario no recurrente (Ver gráfico 5).

Gráfico 5

Porcentaje de las transferencias de capital y corrientes financiadas con ingreso de capital

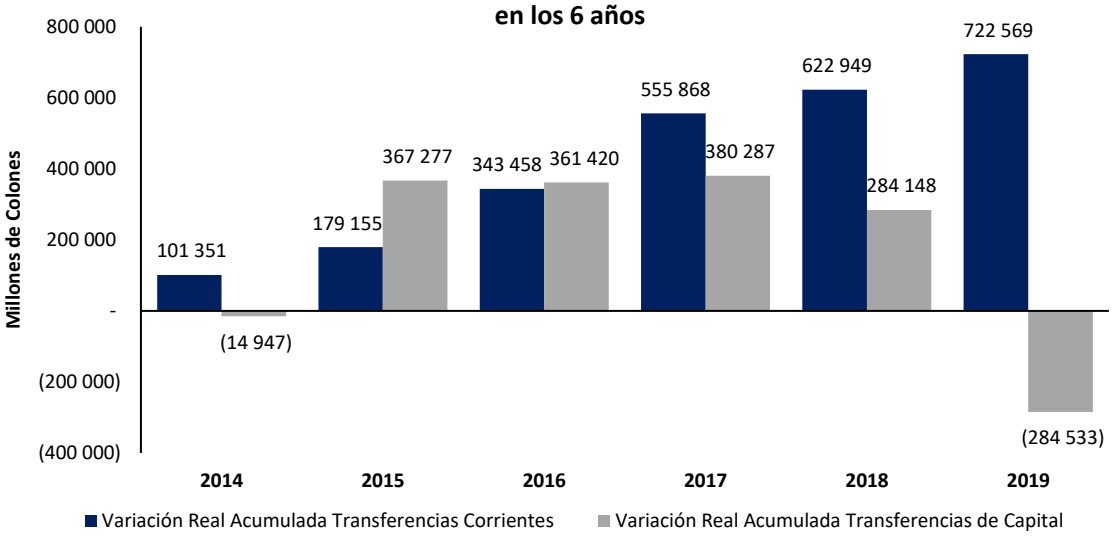


Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019

Como es posible ver en los gráficos 5 y 6, las transferencias han continuado aumentado, especialmente las corrientes, y el control sobre eso es prácticamente nulo. La gran mayoría son para pagar salarios de servicios que se prestan a la ciudadanía, sin saber claramente el efecto de estos recursos en la atención de las necesidades y demandas de los habitantes.

Gráfico 6

Variación real acumualda de las transferencias corrientes y de capital en los 6 años



Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019

Es claro que la gestión financiera del Gobierno Central no está armonizada con la gestión financiera de las entidades autónomas; a pesar de las serias implicaciones en el crecimiento de los gastos, el déficit y el endeudamiento de la Administración Central; en particular por los incrementos de las tarifas de los servicios públicos regulados que son contratados por la Administración Central; pero principalmente por el volumen de recursos que se transfieren año con año por disposiciones legales, constitucionales o necesidades operativas

3. Presupuesto y Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo.

Además, el fragmentado Presupuesto de la República, está desvinculado del Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo, un importante esfuerzo de análisis de las perspectivas y estimaciones que el Ministerio de Hacienda realiza, que incluye las implicaciones fiscales en el mediano plazo de la realidad financiera actual; sin una ruta clara sobre el aporte de los presupuestos futuros en la contención y control del gasto y por ende del endeudamiento.

Aunque la aspiración del Marco Presupuestario de Mediano Plazo es pensar el Presupuesto Ordinario y el Presupuesto Extraordinario, así como sus modificaciones, en el entorno financiero en que se encuentra y utilizarlo como instrumento para movilizar al Gobierno Central a un uso mucho más eficiente y efectivo del gasto, garantizándose su solvencia en el mediano plazo; en realidad se ha convertido en un proceso financiero con enormes repercusiones sobre los disparadores del gasto, analizado sin mayor criterio estratégico, y más como un ejercicio contable que permite realizar y controlar los pagos cotidianos de la institucionalidad, sin estar claros del impacto financiero de mediano plazo y el logro de los resultados. El marco presupuestario nos presenta la situación actual y los riesgos futuros, pero no plantea el rol del Presupuesto en ese entorno, solo como un referente donde el resto de instrumentos hacendarios confluyen año con año.

4. El presupuesto desvinculado de las prioridades

Es de todos sabido que atravesamos un momento de insostenibilidad fiscal, que ha puesto al país en una posición inaplazable de necesidad de toma de decisiones concretas para reducir y hacer más eficiente el gasto público, y aumentar los ingresos tributarios del

Estado. Precisamente por las dificultades fiscales que se tienen, la presupuestación no puede ser un ejercicio irrelevante en términos de eficiencia del gasto público, sino sobre la base de las prioridades nacionales bien definidas; para que este instrumento que es su expresión financiera sea conteste con esas prioridades; las de corto plazo, pero principalmente las de más largo plazo que implican decisiones gubernamentales y de política e inversión pública.

Esta orientación cortoplacista y poco estratégica, y la falta de decisiones en el tema fiscal, se seguirán reflejando en el presupuesto, ya que "en ausencia de reformas estructurales, la composición del gasto mostrará pocas variaciones y que ante la coyuntura fiscal actual, las medidas de contención del gasto muestran insuficiencia para cerrar la brecha fiscal y subsanar el deterioro de las finanzas públicas"[3].

Como Estado, hemos recibido múltiples y sistemáticas advertencias de los riesgos de endeudamiento y la reducción del ingreso con gasto explosivo, la falta de toma de decisiones han ocasionado que sigamos transitando un camino de insuficiencia fiscal, que se agrava cada día más. La muestra de ello es este ejercicio presupuestario, que aumenta el endeudamiento, sube el gasto corriente y baja el gasto de capital, y es rígido y poco adaptable (el servicio de la deuda, transferencias corrientes y remuneraciones acaparan el 93% del presupuesto); restando autoridad al Poder Ejecutivo en la asignación de los escasos recursos con que se cuenta.

En el informe realizado por el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa se señala que el Presupuesto Nacional del 2019 no contempla vinculación con ningún plan de desarrollo; el cual según MIDEPLAN estará formulado y estructurado hasta noviembre del 2018. Esta es una recurrente estacionalidad del Plan Presupuesto, cada 4 años al cambiar de administración, como si todo empezara desde cero. A pesar de que esta vinculación está determinada por la Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, no hay un verdadero costeo de los objetivos determinados por el Plan Nacional de Desarrollo, y hay un serio desfase entre los tiempos de planificación y los de presupuestación, por lo que los jerarcas deberán realizar reprogramaciones en los meses próximos.

[3] Contraloría General de la República. Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2019. San José: 2018. Pág. 36.

La Contraloría General de la República indica que “persisten debilidades entre la vinculación plan-presupuesto, por lo que es imperativo que el país avance en una planificación de más largo plazo, de manera que las acciones estratégicas, objetivos y metas se visualicen a un período más allá de cuatro años, donde el país tenga un norte establecido y no se tenga que recurrir a las reprogramaciones como regla para ajustar el presupuesto al PND”[4]. Para ello, la Contraloría General incluso ha propuesto una reforma constitucional que lleva a fortalecer la planificación y presupuestación plurianual. La falta de una planificación prospectiva y de presupuestos plurianuales impide la programación de metas de largo plazo, con financiamiento aprobado y métricas de evaluación financiera y social; estas herramientas permitirían una planificación nacional, sectorial, regional e institucional de corto, mediano y largo plazo coordinada, obteniendo resultados coherentes y maximizando los recursos disponibles.

Diagrama 1.
Instrumentos de planificación de Costa Rica



Fuente: Contraloría General de la República. Informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2019. San José: 2018

La complejidad, variedad y excesiva cantidad de instrumentos de planificación actuales, que muchas veces están desvinculados unos de otros, sumado al aislamiento de los

[4] Ibíd., pág. 91.

mismos respecto al presupuesto nacional, provocan que el gasto y la inversión pública sean poco eficientes, tengan reducido impacto en los problemas nacionales, y que no exista una verdadera responsabilización respecto al uso de los recursos públicos vinculada al cumplimiento de las prioridades estratégicas establecidas.

Un claro ejemplo de esta complejidad es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el PND vigente contiene "44 metas de los objetivos sectoriales, 165 programas/proyectos, 293 metas anuales de programas/proyectos, incluidas 36 metas regionales y regionalizadas establecidas en el PND 2015-2018, así como, 396 metas institucionales que contribuyen a su cumplimiento; bajo la responsabilidad de 16 Ministros Rectores, según organización del Poder Ejecutivo en la Administración Solís Rivera (Decreto Ejecutivo 38536-MP-PLAN y Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo); el cual agrupa un total de 107 instituciones públicas"[5]. Además, el plan cuenta con más de 500 indicadores de producto, efecto, actividad, aprovechamiento e impacto, los cuales no están ligados a la efectividad del uso de los recursos; sumado a esto en el Presupuesto Nacional hay más de 200 indicadores de gestión, más todos los que se encuentran en los diferentes planes y programaciones, tanto estratégicas como operativas.

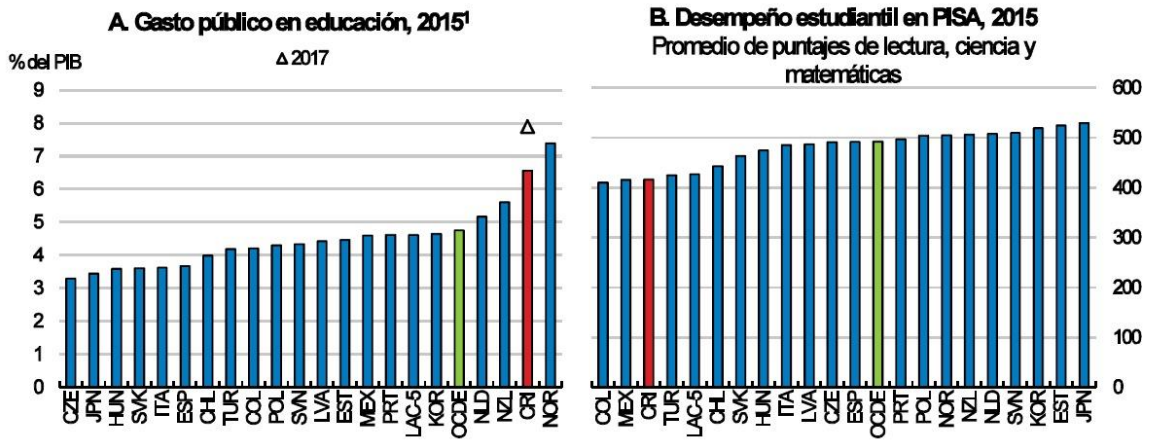


[5] MIDEPLAN. Informe Semestral de Seguimiento de Metas 2018, PND 2015-2018. San José: 2018. Pág. 3

Este presupuesto es una muestra de la falta de planificación estratégica que impera en el sector público costarricense, de la creciente crisis fiscal y la parálisis en la toma de decisiones para detener esta espiral de gasto y caída de los ingresos corrientes.
Y es que datos proporcionados por la OCDE demuestran que a pesar de todo este esfuerzo enorme de planificación y presupuestación, no es posible perfilar financieramente la política pública hacia el logro.

Como ejemplo de ello, "el acceso a la educación se incrementó en Costa Rica a un ritmo mayor que el de otros países de América Latina y de la OCDE, sin embargo, el país no ha podido aumentar la calidad de los resultados en el aprendizaje al mismo tiempo"[6]. En promedio los países de la OCDE invierten un 5% en educación y nuestro país casi un 8%, pero esa inversión no se refleja en una mejora en la calidad de la educación, lo que se demuestra en los resultados de pruebas internacionales (ver figuras 1 y 2 a continuación). Esto es un claro ejemplo de como el gasto público no se traduce en mejoras para la ciudadanía.

Figura 1 Los bajos resultados y las desigualdades persisten en la educación a pesar de los altos niveles de gasto

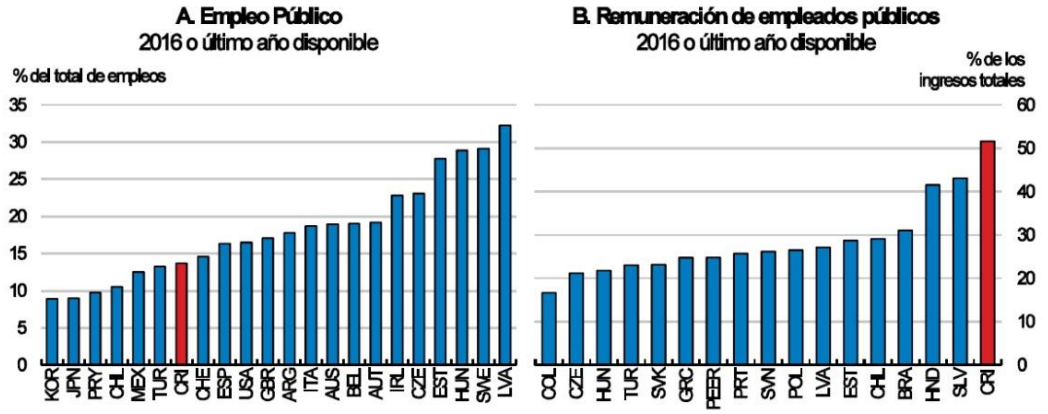


Otro ejemplo de este problema es que "el gasto en salarios del sector público de Costa Rica, como porcentaje de los ingresos tributarios, es más alto que en la mayoría de los

[6] OCDE. Análisis de la OCDE acerca de las Políticas Nacionales para Educación: La Educación en Costa Rica. Pág. 4.

países de la OCDE, aunque su participación en el empleo público es una de las más bajas, y los salarios del sector público representan una gran parte del gasto público total"[7]. Aunado a esto, a los funcionarios no se les realiza una evaluación que contenga los objetivos de gestión individual y su contribución a los objetivos estratégicos de la organización.

Figura 2 El empleo público es bajo, pero representa una gran parte del gasto



Nota: Datos compilados basados en las directrices del Manual del FMI para estadísticas de Finanzas Públicas versión 2014.

Fuente: ILOSTAT; FMI, base de datos de estadísticas de Finanzas Públicas.

5. Presupuesto desvinculado del endeudamiento

El presupuesto de la República, en las condiciones actuales de problemas fiscales y graves déficit fiscales y alto y creciente endeudamiento, no funciona como mecanismo que procure la solvencia Gobierno Central. La desvinculación del Plan de gastos para aplacar al menos en parte las advertencias que hace el Marco Presupuestario de Mediano Plazo, la Contraloría General y el Banco Central; hace que todos los problemas financieros simplemente se vean registrados contablemente. Sabemos que el Ministerio de Hacienda realiza un esfuerzo importante de recorte de los anteproyectos de presupuesto que emanan de las instituciones del Gobierno Central, pero esto no coincide con el esfuerzo que implica las condiciones fiscales actuales.

[7] OCDE. Estudios Económicos de la OCDE. 2018. Pág. 57.

Cuadro 1.
Monto presupuestado y cantidad de subpartidas por fuente de financiamiento

Fuente de Financiamiento	Monto en millones de ¢	%	Cant de subpartidas	%
Ingresos Corrientes	5.087.023	46,5%	5.804	77,7%
Ingresos de Capital	5.853.388	53,5%	1.662	22,3%
Total general	**10.940.411**	**100,0%**	**7.466**	**100,0%**

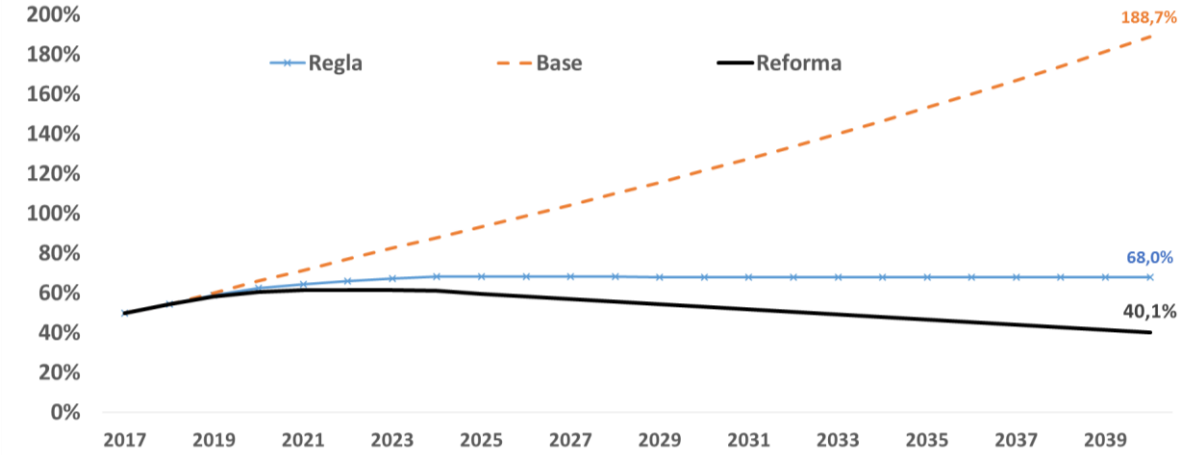
Fuente: Elaboración propia con base en el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019.

Hoy, los valores de endeudamiento superan el límite natural de la deuda estimado por el Banco Central de Costa Rica en 49,3% del PIB (50% estimado en el Ministerio de Hacienda); lo que coloca las finanzas en un estado crítico por encima del cual el ajuste fiscal requerido sería tan elevado de lo que se proyecta. De ahí la importancia de aprovechar todo el instrumental con que cuenta el Estado para garantizar la solvencia del sector público y especialmente el central. La deuda de Gobierno Central del 2018 se proyecta llegue a 53,8% del PIB; y para el 2019, de conformidad con el Banco Central en su Certificación sobre Capacidad de Endeudamiento; este llegaría a 58.5% del PIB; es decir, ¢5,04 Billones de colones. Sin embargo, el Banco Central ha estimado que el Proyecto de Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, expediente 20.580; alcanzaría un rendimiento total de 3.8% del PIB[8]; lo que no obsta para que el Presupuesto colabore en el proceso de consolidación fiscal.

[8] Banco Central de Costa Rica. Criterio del Banco Central de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley N° 20.580, denominado "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa el 5 de octubre de 2018. DEC-AAE-0083-2018. Pág. 14.

Gráfico 7

Escenarios de deuda del Gobierno Central



Fuente: BCCR. Banco Central de Costa Rica. Criterio del Banco Central de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley N° 20.580, denominado "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa el 5 de octubre de 2018. DEC-AAE-0083-2018

En este contexto se nota que existe una imperiosa necesidad de hacer que todos los instrumentos; de colocación, de canje de deuda, de nuevos ingresos, de ahorros administrativos y legales, de restricción de gasto y contención de crecimiento del presupuesto; e incluidas reformas más estructurales como la reforma del Estado; deben ser el camino a seguir. Es decir una mezcla de todos los instrumentos con que se cuenten y no desaprovechar ningún instrumento existente o que pueda ser creado.

6. Debilidades del proceso de aprobación presupuestaria

En ese ámbito está el presupuesto, que contiene una serie de partidas y subpartidas que crecen más allá de lo que la inflación proyectada debería permitir, sin contar además que mucha parte de ellas son financiadas con endeudamiento.

El Banco Central de Costa Rica, realiza todos los años estas advertencias con la salvedad que es al Poder Legislativo a quien le corresponde determinar finalmente, si permite un nivel de endeudamiento como el propuesto por el Poder Ejecutivo o no. En tal razón, como se plantea antes, la Asamblea Legislativa no establece solamente límites máximos de gasto, sino que sus decisiones pueden poner en serias y negativas condiciones las finanzas públicas; no solo por crear gasto público y tributario sin contar con los contenidos o sustitutos respectivos, sino también, al no exigir a la Administración Financiera, mayores niveles de austeridad y presupuestos mucho más acotados de los que se presentan para

aprobación legislativa. Poner límites al endeudamiento e incentivos para el crecimiento de la recaudación, requieren cambiar los métodos de análisis y aprobación del Presupuesto.

Estas advertencias sistemáticas de los riesgos de endeudamiento y la reducción del ingreso con gasto explosivo; no implican una valoración mucho más estratégica de parte de la Asamblea Legislativa, por diversas razones entre las que sobresalen:

1. Existencia de una metodología contable de revisión del presupuesto
2. Condiciones favorables que no han llegado a niveles de gravedad
3. Una desconexión entre el presupuesto de gastos, los impuestos y el endeudamiento
4. Un plazo perentorio para el proceso de elaboración y de aprobación presupuestaria, con importante cantidad de rutinas y costumbres no necesarias para el análisis integral del presupuesto.
5. Una dinámica casi automática de análisis.

Esto a pesar de que la institucionalidad cuenta con vasta documentación para la toma de decisiones entre las que destacan la Certificación sobre Capacidad de Endeudamiento del Banco Central, la Certificación de Ingresos Corrientes y el informe sobre el Proyecto de Presupuesto, de la Contraloría General de la República.

En estas circunstancias, el Legislador no solo está aprobando solo el límite de gasto, sino también su financiamiento. Pero además, lo hace con serias advertencias que tienen poca trascendencia cuando el presupuesto sigue creciendo y tiene la rigidez actual tan marcada.

En ese sentido, el gasto es la prioridad, y no se realiza ningún esfuerzo por mejorar los esfuerzos recaudatorios, en la medida en que además, estos esfuerzos requieren cambios a leyes ordinarias de los impuestos que no tienen relación alguna con el presupuesto; y están predeterminados por una definición de límites que certifica la Contraloría General y límites naturales o reales que la economía y el crecimiento económico tiene en la práctica.

Ante ello, el financiamiento suple el resto del gasto gubernamental sin límite de alguna naturaleza; a pesar de las advertencias sistemáticas, y los riesgos financieros y económicos que el sobreendeudamiento tiene para la estabilidad nacional.

Se desaprovecha las condiciones que el Presupuesto tiene por no contar con una metodología clara de aprobación. De hecho, el Presupuesto se aprueba en gran medida

por la imperiosa necesidad de que el Gobierno cuente con la autorización para la utilización de los recursos que percibe por recaudación o por endeudamiento, con tiempos muy delimitados y plazos de aprobación, sin una revisión estratégica del plan de gasto, sus implicaciones financieras, sus fuentes de recursos, y sin utilizar el potencial que tiene el Presupuesto como instrumento financiero. El cuadro 2, ejemplifica las limitadas modificaciones que implica el proceso de aprobación legislativa.

Cuadro 2

Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019.

Subpartidas modificadas y sus montos

Tipo	Presupuesto	Modificadas	Con rebajo	Con rebajo sin aumento
Subpartidas	**7,466**	**56**	**41**	**26**
% del total	100.00%	0.75%	0.55%	0.35%
Montos en millones	**10,940,411.0**	**27,732.8**	**24,986.0**	**13,294.0**
% del total	100.00%	0.25%	0.23%	0.12%

Fuente: Elaboración propia con base en el expediente N° 20.964

Para el 2019, esta comisión se abocó a conocer el presupuesto con un método de análisis igualmente repetitivo y rutinario. El resultado, es que de un presupuesto de ¢10.9 Billones, se pudo realizar modificaciones totales en tan solo un 0.35% del total de subpartidas que componente el presupuesto; y eso representa únicamente un 0.12% del monto total del mismo.

Este esfuerzo es el que se quiere y requiere modificar a partir de ahora; aprovechando mejor las normas de Presupuesto lo que ya se realizó en este ejercicio presupuestario, sobre lo que explicaremos más adelante el detalle, pero además modificando el proceso de aprobación para que se cumpla la normativa presupuestaria como lo establece la Ley 8131; para convertir el presupuesto en un instrumento con metas fiscales mucho más claras y que empiece a vincularse mejor con el mediano plazo, con su entorno inmediato y con las prioridades gubernamentales.

El objetivo no es abandonar la práctica de revisar las subpartidas en los programas presupuestarios, sino avanzar hacia una revisión mucho más integral, y una autorización mucho más comprensiva del Presupuesto, de tal forma que realmente se cumpla el deber de la Asamblea Legislativa de analizar y aprobar estratégicamente los recursos asignados

a la Administración Financiera, en conjunto con sus gastos de operación, para que alcance los objetivos de política pública, pero además las metas de ahorro y eficiencia que se buscan del Presupuesto.

III. Proceso de Aprobación: Normativa Aplicable.

El fundamento constitucional de la Hacienda Pública y su presupuesto están normados en el Título XIII, Capítulo I de nuestra Constitución Política, además la potestad de aprobar presupuestos de la Asamblea Legislativa legitimada en el inciso 11 del artículo 121 constitucional y la potestad de presupuestar del Poder Ejecutivo del inciso 15 del artículo 140. En esta sección de nuestra carta magna se fundamentan los principios presupuestarios desarrollados en la Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, específicamente señalados en el artículo 176 de nuestra constitución política. La preparación del presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo, el cual puede reducir o suprimir los anteproyectos de presupuestos siempre que respete los porcentajes constitucionales a instituciones específicas como el 6% del Poder Judicial, como lo señala el artículo 177.

Sobre el procedimiento de aprobación del presupuesto señala el artículo 178 constitucional la necesaria presentación del proyecto el 1 de septiembre y su aprobación definitiva el 30 de noviembre. Adicionalmente el Reglamento de la Asamblea Legislativa en su Título II, Capítulo II, el procedimiento de aprobación del presupuesto a lo interno de la Asamblea Legislativa. Para lo cual dispone de fechas calendario para su aprobación y conformaciones específicas de diputados para su trámite en subcomisión. Todas estas fechas han sido respetadas en el trámite del proyecto en cuestión.

En el caso de la Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores de los fondos públicos[9] del sector público no financiero, este régimen comprende el conjunto de sistemas, normas, órganos y procedimientos administrativos que facilitan la recaudación, optimización y control de los recursos públicos[10]; con el fin de propiciar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, el desarrollo de sistemas de información y definición de responsabilidades[11].

[9] Artículo 1. Ley 8131.
[10] Artículo 2. *Ibíd.*
[11] Artículo 3. *Ibíd.*

Además de la potestad de aprobar presupuestos de la Asamblea Legislativa legitimada en el inciso 11 del artículo 121 constitucional y la potestad de presupuestar del Poder Ejecutivo del inciso 15 del artículo 140, así como las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa de los artículos 177 y 178; el presupuesto de la república tiene todo un Subsistema de Presupuesto en el Título V de la ley 8131 que se describe a continuación.

El Capítulo I de este tirulo V de la ley en cuestión nos define algunas generalidades sobre lo que comprende el presupuesto, así como los objetivos del subsistema de presupuesto descritos en el artículo 31 de la ley 8131. Adicionalmente, el artículo 32 de la ley en cuestión señala a la Dirección General de Presupuesto Nacional del artículo 177 constitucional, como el órgano rector del Subsistema de Presupuesto.

El Capítulo II del Título V señala el ciclo del Proceso Presupuestario, que se divide en 1) Formulación; 2) Ejecución; 3) Control y Evaluación. Adicionalmente contempla una sección sobre los entes sujetos a la aprobación presupuestaria competencia de la CGR.

7. Principios presupuestarios y de administración financiera.

Tradicionalmente en el desarrollo de dictámenes de los presupuestos de la República se hace una reiterada mención de los principios presupuestarios en el ejercicio económico del Estado. A pesar de su constante mención, durante muchos años se viene dando un sistemático desconocimiento de estos principios presupuestarios en los presupuestos aprobados por esta Asamblea Legislativa. Por lo que esta mayoría de diputados considera que la simple mención y reconocimiento del no cumplimiento de estos principios, poco beneficio le dan al saneamiento de las finanzas públicas si no tiene medidas que procuren el cumplimiento de estos. Por lo que en este periodo legislativo es voluntad de estos legisladores propiciar condiciones que busquen el cumplimiento de estos principios a futuro mediante la implementación de normas presupuestarias positivizadas para el cumplimiento de los principios presupuestarios.

Como se mencionó anteriormente los principios presupuestarios están reconocidos en el artículo 176 de nuestra constitución política, y son desarrollados legalmente en la ley 8131

en su artículo 5[12]. Estos principios que en teoría deberían marcar la ruta de los presupuestos públicos son constantemente violados en todos los presupuestos de la República de los últimos años.

Sobre el incumplimiento de los principios presupuestario el Capítulo 2, sección 4 del Informe Técnico del Proyecto del Ley de Presupuesto de la República 2019 de la Contraloría General de la República, señala el incumplimiento parcial de los principios presupuestarios.

Sobre el **Principio de Universalidad e Integralidad**, que deberá contener "de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro", señala la CGR que este principio se cumple parcialmente sobre todo por el incumplimiento de la no presupuestación de montos de destinos específicos. Sobre esta recurrente problemática de la asignación de los destinos específicos de montos por presupuestar nos referiremos en una sección más adelante sobre la vinculación del legislador presupuestario al legislador ordinario en temas de destinos específicos.

Respecto a la **Gestión financiera y programación,** menciona la CGR que estos dos principios mantienen una vinculación a los procesos de planificación y gestión operativa

[12] ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios
Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:
a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.
b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.
c) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.
d) Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.
e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.
f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.
g) Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

del presupuesto. Sobre el principio de gestión financiera que busca orientar los recursos al interés general de manera eficiente y eficaz, se menciona que se da un cumplimiento parcial con una gran posibilidad de mejora, sobre todo por la vinculación plan-metas-presupuesto, por lo que es de suma importancia avanzar a la vinculación de los presupuestos a las metas de los planes de acción de cada dependencia. Por su parte el principio de programación que busca expresar los objetivos, metas y productos que se pretenden alcanzar, señala la CGR que también se da un cumplimiento parcial; esto se da porque a pesar de contar con una sección donde se mencionan los objetivos, hay una "*ausencia de objetivos dentro de algunos subprogramas, énfasis en la medición de productos y servicios finales".*

Dentro de los principios que si se cumplen están los de **anualidad y publicidad,** se señala que ambos se cumplen por la contemplación de todo el año económico y la publicidad del proyecto. Sin embargo, considera este grupo de diputados que el principio de publicidad fue incumplido en el anterior presupuesto al incorporarse tardíamente los montos del pago de deuda realizado ilegalmente en el primer semestre del 2018 por la no presupuestación del pago de deuda. Se considera que al no presupuestarse ese pago de deuda en el presupuesto ordinario y hacerlo mediante un presupuesto extraordinario posterior al pago viola con la publicidad del presupuesto. Debido al incumplimiento de este principio de publicidad se incorporan mediante normas de ejecución presupuestaria en el presente proyecto de ley, normas que obliguen al Ministerio de Hacienda a reportar las fechas de pago de deuda, el monto ofertado y colocado de deuda, así como los canjes que se hagan durante el ejercicio económico.

Señala la CGR que el principio de **especialidad cuantitativa y cualitativa,** se cumple con el uso de los clasificadores presupuestario vigentes en la elaboración de los ciclos presupuestarios. En estos clasificadores se detalla la finalidad del gasto, la naturaleza económica y funcional, así como su fuente de financiamiento.

Sin embargo, es de especial importancia lo señalado en el incumplimiento del **principio de equilibrio**, que hace de alguna manera inconstitucionales los presupuestos públicos el no tener un equilibrio entre los ingresos, egresos y fuentes de financiamiento para el cumplimiento del artículo 176 constitucional al señalar que "*En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrán exceder el de los ingresos probables".*

8. Financiamiento ilegal

Como tesis de principio en nuestro correcto ejercicio presupuestario, no se pueden financiar "gastos corrientes" con recursos provenientes de la deuda pública. Estos deben estar destinados exclusivamente a financiar "gastos de capital". Así, ha dicho la Sala que "los gastos ordinarios y fijos del Estado deben ser financiados con ingresos ordinarios. Asimismo, los ingresos extraordinarios son para financiar gastos extraordinarios, no para los fijos u ordinarios" (resolución N. 6859-96 de 14:42 hrs. del 17 de diciembre de 1996). Criterio parcialmente modificado al considerar que corresponde a los poderes políticos decidir la forma en que el Estado financiará sus gastos de capital, con el límite de que los ingresos extraordinarios deben ser previstos para la cobertura de gastos de capital y no de gastos corrientes (voto N. 9192-98 de 12:30 hrs. del 23 de diciembre de 1998).

Además, con la promulgación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos 8131, se positiviza el principio de equilibrio y se agrega la imposibilidad de financiar gastos corrientes con ingresos de capital en su artículo 6. Llevando a rango legal lo ya desarrollado en la jurisprudencia constitucional mencionada.

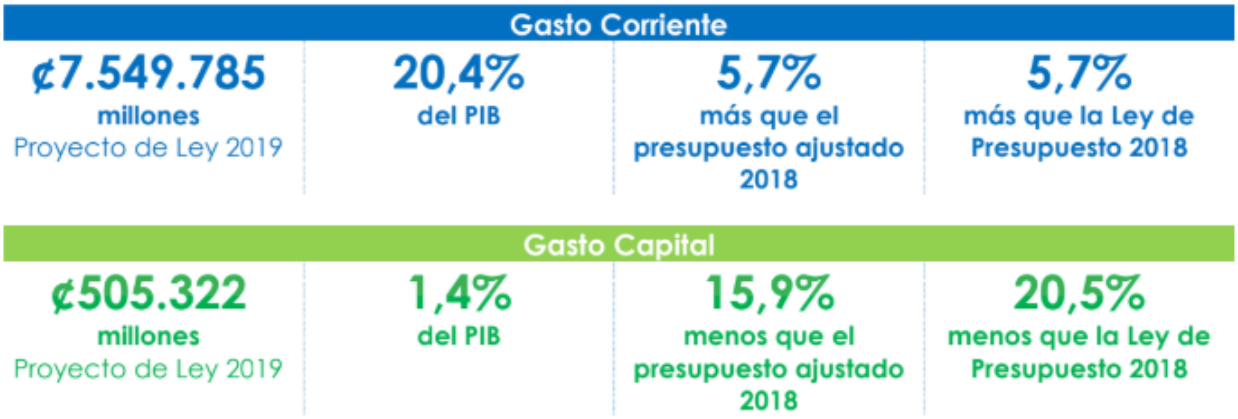
Los gastos corrientes “comprenden las erogaciones no recuperables que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios y transferencias, para atender las actividades ordinarias de producción de bienes y servicios que son propias del sector público.”[13] Mientras que los gastos de capital “comprende las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo periodo de tiempo. Estos gastos implican aumento en los activos, mejoras en los ya existentes y a la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas.”[14]

[13] Ministerio de Hacienda, 2004. Clasificador Económico del gasto del Sector Público. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.hacienda.go.cr/docs/51ded5a43592a_Economico.doc

[14] Ibíd.

Cuadro 3

Gasto corriente y de capital en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario 2019



Fuente: Informe Técnico, Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2019, Contraloría General de la República. Página 44.

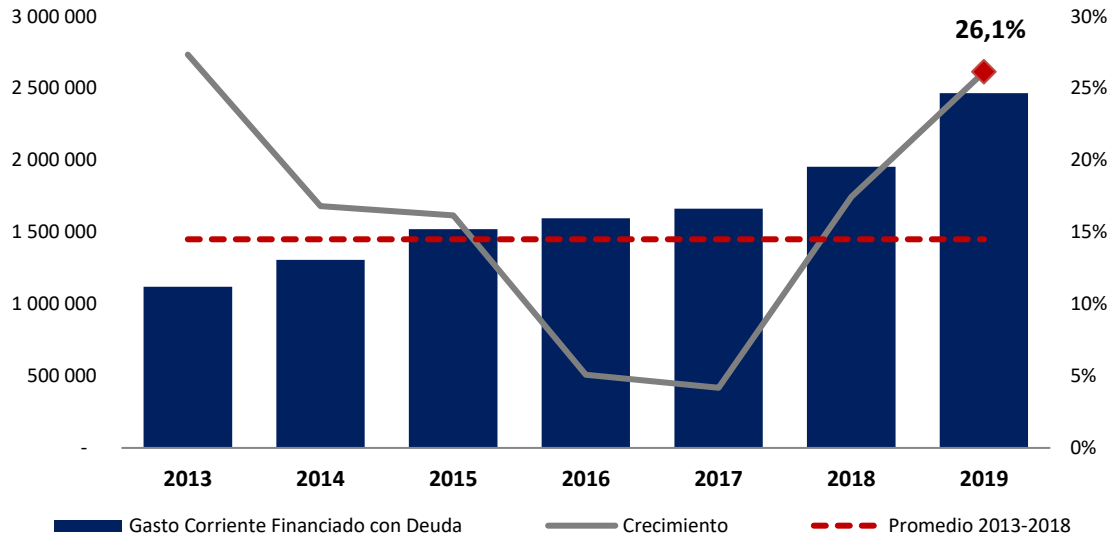
Los ingresos globales del presupuesto 2019 ascienden a ¢10.940.411 millones equivalente al 29.8% del PIB. De ese total ¢5.087.023 millones son ingresos corrientes y ¢5.853.388 millones a deuda. Lo que nos lleva a un desbalance entre los ingresos corrientes de los gastos corrientes, en una relación de 53% de deuda, frente a 47% de ingresos corrientes.

Haciendo un análisis de todas las subpartidas del presupuesto encontramos que de los ¢7.549.785 millones en gastos corrientes, ¢2.466.389 millones son pagados con deuda, es decir violando lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 8131 y la reiterada jurisprudencia constitucional. Este monto representa el 32.7% de los gastos corrientes que se pagan ilegalmente.

Como se ve en la siguiente gráfica, el gasto corriente financiado con deuda ha venido en aumento en los últimos años a un promedio de 14.5% en los últimos años, solo en el último año crecen 26.1%. Y como se ve adicionalmente cada vez es mayor la proporción de gastos corrientes pagados con financiamiento de manera ilegal.

Gráfico 8

Gasto corriente financiado con deuda y su tasa de crecimiento



Fuente: Elaboración Propia con Datos de la CGR

Por lo que tenemos que el 32.7% de los gastos corrientes que eventualmente serían pagados con deuda, no cumplen con el mandato del principio de equilibrio de la ley 8131, el artículo 6 de la ley 8131, el artículo 176 constitucional y la reiterada jurisprudencia constitucional.

Si bien la normativa y la reiterada jurisprudencia constitucional consideran que esta práctica de financiar gastos corrientes con ingresos de capital o deuda, es incorrecta. Durante los últimos años se ha dado una reiterada violación a estas normas legales y desarrollo jurisprudencial. Responsablemente, este grupo de diputados reconoce las limitaciones del aparato público para operar en fiel cumplimiento de este marco normativo. Sin embargo, la violación constante de este principio de equilibrio, no hacen menos dañina esta práctica.

Por estas razones es que los firmantes de este dictamen consideran imperioso la toma de acciones tendientes a conseguir este equilibrio. Debido a esto es que se presentan en el presupuesto una serie de normas de ejecución presupuestaria tendientes a encontrar un mejor equilibrio en las finanzas públicas, que junto con otras acciones legales tributarias y de contención del gasto buscan llegar a este equilibrio.

En relación con la vinculación del legislador presupuestario al legislador ordinario y su relación con los destinos específicos, legalidad y posibilidades reales, bajo el principio de

progresividad de los Derechos Humanos; es necesario decir que la Sala Constitucional ha mantenido una variabilidad de criterios sobre la vinculación del legislador presupuestario al legislador ordinario.

En un primer término, hasta el año 1995, nuestro tribunal constitucional mantuvo el criterio de que independientemente de lo considerado por el legislador ordinario, era al legislador presupuestario el que le correspondía la materia de gasto y su destino[15]. Además, indicó que la autorización presupuestaria no llevaba implícita la obligación de ejecutar el gasto total aprobado por el parlamento[16]. Lo que se resumía hasta 1995 que, en materia de gasto, tanto límites como destino, la ley presupuestaria podía modificar el derecho objetivo preexistente.

Esta línea jurisprudencial cambia a finales del milenio pasado cuando se estableció que el legislador presupuestario no podría variar el destino de los fondos a los que el ordinario le señaló uno previamente[17]. Cambiando así las reglas presupuestarias hasta ese momento. Esto tuvo implicaciones más que jurídicas de carácter económico.

En el 2002 mantiene la tesis de la constitucionalidad de los impuestos con destino específico para ingresos de naturaleza fiscal, sin embargo, vuelve a la tesis original al establecer *"(…) que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado beneficiario haga a éste acreedor de un derechos subjetivo y que el Poder Ejecutivo, sin causa alguna reconocida, esté automáticamente obligado a presupuestar y desembolsar el monto destinado; que la autorización legislativa de un gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y que la administración, de acuerdo con sus prioridades comprometerá únicamente los recursos con que efectivamente cuente. Lo que implica una visión más allá del deber por parte del Poder Ejecutivo de presupuestar los destinos específicos no estrictamente en el cuantum establecido por ley, sino ajustándolo a la realidad nacional actual y buscando una buena gobernabilidad*"[18]

[15] Sala Constitucional de la República de Costa Rica 5754-1999.
[16] Sala Constitucional de la República de Costa Rica 513-1995 y 514-1995.
[17] Sala Constitucional de la República de Costa Rica 9317-1999.
[18] Sala Constitucional de la República de Costa Rica 4884-2002.

A pesar de lo mencionado, mantiene la Sala Constitucional la línea de obligatoriedad del cumplimiento de los destinos específicos fijados por norma constitucional, o los que estén encaminados a cumplir con programas sociales.

En resumen, aceptó la tesis de que el legislador presupuestario no estaba vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos "atados" constitucionalmente y aquellos que se destinan a los programas sociales. Posteriormente, vuelve a la tesis de que el legislador presupuestario queda sujeto a lo dispuesto por el legislador ordinario, por lo que no puede variar el destino asignado por éste a los recursos[19]. Finalmente, el Tribunal ha seguido esta postura, adicionando la tesis de la licitud constitucional de los destinos específicos vinculados al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales[20] [21].

Dicho lo anterior, y bajo una mejor ponderación, la postura del Tribunal es que el legislador presupuestario no está vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos "atados" constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales. En relación con los primeros, por imperativo constitucional. En cuanto a los segundos, porque el constituyente originario optó por un Estado social de Derecho, lo que conlleva una vinculación de los poderes públicos a esta realidad jurídica y social. Ergo, en este último caso, el Poder Ejecutivo, en la medida que los ingresos así lo permitan, tiene la obligación de financiar los programas sociales para mantener y profundizar el Estado social de Derecho[22].

Sobre este criterio, se menciona que tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como en el Protocolo de San Salvador, que adiciona los derechos económicos, sociales y culturales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se condicionan estos derechos a la disponibilidad de los recursos, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, su plena efectividad (artículos 2 y 1, respectivamente)[23].

Por tanto, tenemos que, la Sala Constitucional mantiene la línea de la constitucionalidad de los destinos específicos, los cuales pueden ser ponderados según la realidad presupuestaria y económica, así como la disponibilidad de los fondos. Sin embargo, se

[19] Sala Constitucional de la República de Costa Rica 11165-2004.
[20] Sala Constitucional de la República de Costa Rica14247-2004.
[21] Sala Constitucional de la República de Costa Rica 15760-2011.
[22] Ibíd.
[23] Ibíd.

mantiene que en tanto sean asignaciones de carácter constitucional y legal, encaminados a satisfacer programas sociales, hay una obligación de presupuestarlo. Sin embargo, por el carácter progresivo de los Derechos Humanos y el principio de Estado Social de Derecho del artículo 50 constitucional, así como normativa convencional de Derechos Humanos; se reconoce el carácter progresivo de los Derechos Humanos, y el cumplimiento de estos está condicionado a la disponibilidad de los recursos para cumplir progresivamente con la legislación interna y el pleno goce de los derechos reconocidos, convencional y constitucionalmente.

IV. Una visión nueva del proceso presupuestario

En estas circunstancias debemos utilizar el presupuesto como un instrumento en permanente cambio, de largo plazo, que permita administrar de manera más eficiente los recursos y colocar la estabilidad de las finanzas públicas en el centro de la discusión.

Una posibilidad es invertir el orden del proceso de aprobación del presupuesto; de tal forma que se definan metas globales desde antes, para luego detallarla a nivel de título, programa, partida o sub-partida; pero con la clara idea de cumplir las metas de reducción de gasto, crecimiento de ingresos por esfuerzo recaudatoria o reducción de la necesidad de endeudamiento.

En el fondo, se busca ir eliminando la ilegalidad del financiamiento presupuestario, para ir paulatinamente alcanzando la aspiración que tiene el artículo 6 de la Ley N° 8131; que en sí misma es una regla fiscal de control presupuestario que solo es posible en la medida en que todos los agentes que participan en el proceso puedan realizar su trabajo. La aprobación legislativa del presupuesto, debe cambiar paulatinamente para volcar los esfuerzos en certificar un escenario de política fiscal en los ingresos y no un escenario base de los gastos, donde el financiamiento simplemente llena el vacío.

Este cambio metodológico implica que utilizando un presupuesto constreñido como el del 2019, se pueda tener una meta de mediano plazo que se implemente paulatinamente con aproximaciones anuales que busquen colaborar con la consolidación de las finanzas públicas, sin tratar de resolver un tema tan complejo en corto plazo.

Esta es la aspiración que tiene por ejemplo la regla fiscal que se ha querido implementar mediante la reforma constitucional tramitada mediante el expediente 20179, en la cual además de elevar a rango constitucional la regla del artículo 6 de la ley 8131, establece un periodo de 5 años para alcanzar el nivel de estabilización de la deuda con diversos mecanismos, algunos exógenos como la variación esperada del producto interno bruto, el nivel esperado de inflación, el comportamiento esperado de las importaciones sin regímenes especiales y litros de combustible importados por RECOPE, las expectativas y evolución del tipo de cambio y la variación promedio de la flotilla vehicular, entre otros; y con medidas de mejora administrativa de control y recaudación tributarias, como las determinadas por el propio Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República en sus informes de fiscalización: la operación definitiva de ampliación de los indicadores de riesgo tributario con información interna y externa; la continuidad y

profundización en los esfuerzos de minería de datos para la fiscalización y el control tributarios, el desarrollo de esta estrategia de minería de datos a lo interno del Ministerio de Hacienda mediante técnicas estadísticas y matemáticas, análisis predictivo y aprendizaje automatizado e inteligencia artificial, que permita liberar y dirigir el recurso humano a los casos más complejos como las auditorías; tan solo como ejemplo de lo que es posible visualizar.

9. El rol del Presupuesto como instrumento de gestión financiera estratégica.

Habiendo desarrollado la naturaleza jurídica de los presupuestos públicos, tenemos que operativizar la ejecución de esos presupuestos con fundamento en nuestras leyes y jurisprudencia constitucional.

El presupuesto de la República es una ley de carácter formal y material, pero especial, por la materia que la constituye y por el procedimiento para su aprobación.

En este sentido la Sala Constitucional ha señalado:

“No puede…….el Poder Legislativo, bajo la potestad presupuestaria que se apunta, regular materias de diferente naturaleza o contenido a esa especialidad. Lo expuesto es congruente con la atribución exclusiva del Poder Ejecutivo de la elaboración del presupuesto ordinario y la iniciativa de sus modificaciones y de los extraordinarios, así como de la Asamblea Legislativa en cuanto a su dictado, además, con la modalidad ya analizada de que el Poder Ejecutivo no tiene atribución de veto sobre su aprobación , a tenor del numeral 125 de la Carta Fundamental” (Sentencia 00121-89)(….) A contrario censu , todas las normas generales de materia presupuestaria contenidas en una Ley de Presupuesto son enteramente acordes con el espíritu de la Constitución Política” (sentencia 11657-01 , 00121-89)

A pesar de que las competencias en materia de formulación, ejecución, fiscalización y control de la Ley de Presupuesto están muy delimitadas en la Ley de Administración Financiera y presupuestos públicos, incluyendo lo relativo al endeudamiento público no se encuentra ningún impedimento constitucional, legal o reglamentario para que la Asamblea Legislativa introduzca dentro de la ley de aprobación de presupuesto, normativa que no haya sido iniciativa del Poder Ejecutivo, siempre que se ajuste a la “especialidad” de la materia que trata dicha ley, es decir que sea *relativa a la materia presupuestaria*. Lo anterior con fundamento en los artículos 121 inciso 11, 176 a 181 de la Constitución

Política, de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y su Reglamento y artículos 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Cabe agregar que el artículo 8 inciso e) reconoce que las "*Normas que regulan exclusivamente la ejecución presupuestaria, las cuales se aplicarán durante el ejercicio económico para el que dicho presupuesto está vigente."* Por lo que estas forman parte del presupuesto en el momento que se aprueba dicha ley.

Podría afirmarse que de considerar necesaria la inclusión de normas presupuestarias de alcance general por parte del Poder Legislativo en la ley de aprobación del presupuesto, aun cuando no hayan sido iniciativa del Poder Ejecutivo, podrían verse como parte de las acciones de control de constitucionalidad y legalidad de sus propios actos, si esas normas ajustan el Presupuesto que dictará a los principios y normativa que vigentes que rigen la materia.

Lo que no está al alcance del Poder Legislativo, es introducir normativa dentro de la ley de aprobación de presupuesto de naturaleza distinta a la presupuestaria, lo que se considerarían normas atípicas, según lo ha indicado la Sala Constitucional.

Tampoco parece constitucionalmente probable que se pueda hacer una aprobación de gasto por programa en términos generales. Esto por cuanto la Sala Constitucional ha reiterado que es ilegítima la inclusión de partidas en las que no se especifiquen claramente sus elementos esenciales, valor, destinatario, fuente de ingreso y el destino particular de esos recursos. Esto por considerar que la aprobación final del destino de los recursos es de reserva exclusiva de la Asamblea Legislativa. (Sentencias: 9192-99/ 8710-99, 6859-96, 5339-95, 1716-90, 481-02, 479-02).

En los últimos años, han existido una serie de normas de ejecución presupuestarias que han sido incorporadas casi sin variaciones en los últimos presupuestos de la República.

En el presupuesto que nos atañe en este proyecto tenemos 7 normas de ejecución presupuestarias que son reiteradas en años anteriores, estas son las normas presupuestarias establecidas en el artículo 7 del proyecto de ley, que van de la norma 2 a la 8. Por su parte, la norma número 1 es una nueva norma que se incluye en este presupuesto que no había sido incluida en los presupuestos anteriores. Estas normas son incorporadas directamente por el Poder Ejecutivo en su iniciativa presupuestaria.

Consideramos que estas normas de ejecución presupuestaria recurrentes, deberían formar parte del bloque de legalidad presupuestaria mediante norma ordinaria y no ser

incorporadas año tras año en todos los presupuestos de la República. Sin embargo, al no haber una norma ordinaria que así lo reconozca, deben ser incluidas año con año.
Considerando que las normas en mención son recurrentes, y no merecen un desarrollo tan amplio como las que se incorporan por primera vez, omitiremos un desarrollo exhaustivo de ellas para centrarnos en las nuevas normas de ejecución presupuestaria.
Por medio de la moción número 74 y 114 presentadas por los tres diputados propietarios de la fracción del Partido Liberación Nacional, se incorporan 10 normas de ejecución presupuestaria. Estas normas pretenden una ejecución presupuestaria que tienda a satisfacer las normas presupuestarias que desarrollan los principios presupuestarios en cumplimiento de la ley 8131 y la Constitución Política. Por lo que la incorporación de estas normas no solo es necesarias en el carácter contable para una adecuada ejecución presupuestaria, sino que además tienden al cumplimiento de un equilibrio financiero deseado en nuestra administración financiera.

10. Utilización estratégica de las normas de ejecución presupuestaria

A continuación, mencionaremos y analizaremos las normas de ejecución incorporadas por esta comisión

a. Autorización de sub ejecución del 7%.

La primera norma presupuestaria incorporada por las mociones mencionadas pretende ser una norma de ahorro y de eficiencia en el uso de los recursos asignados a cada una de las instituciones. Tradicionalmente en nuestra cultura presupuestaria, felicitamos a las instituciones que tienen una alta ejecución de los recursos asignados y reprimimos a las instituciones que tienen una baja ejecución, todo esto sin analizar la forma en que se ejecutan esos recursos.
Consideramos que debe haber una inversión en esa cultura presupuestaria, donde la mejor institución sea la que ejecute no mucho, sino de la mejor forma posible. Por lo que la norma de ejecución número 9 incorporada por la moción 74 del PLN, pretende que las instituciones puedan ejecutar hasta un 93% de los recursos presupuestados, obligando a estas a ser mucho más eficientes en la ejecución de sus recursos.

Esta norma no solo es típica de la ejecución presupuestaria, sino necesaria para el cumplimiento de los principios presupuestarios de la ley 8131 y lo dispuesto en el artículo 176 constitucional.

b. Remanentes presupuestarios y cambios de partida.

Esta norma presupuestaria pretende romper con una mala práctica que tradicionalmente se realiza en los cambios de subpartidas dentro de los mismos programas presupuestarios. Si bien los presupuestos los autoriza la Asamblea Legislativa, existe la posibilidad de cambiar el destino de los recursos de las partidas dentro de cada título presupuestario vía decreto, siempre y cuando estas partidas estén dentro del mismo programa presupuestario adscrito a cada título.

Esta práctica, lo que permite es que los remanentes o sobrantes de subpartidas no ejecutadas puedan ser cambiadas, vía decreto, a otras subpartidas que necesiten más dinero, siempre que pertenezcan al mismo programa.

La norma número 10 del artículo 7 del proyecto en cuestión, lo que pretende es evitar que se utilicen esos remanentes de las partidas para ser utilizadas en otras partidas, garantizando que el dinero que se presupuestó y no se utilizó se logre identificar contablemente para tomar medidas de corrección y generen un ahorro a futuro.

c. Liquidación de vacaciones acumuladas.

La norma número 11 del artículo 7 incorporada por moción 74 del PLN pretende generar un importante ahorro en el cómputo de las vacaciones en el sector público. El artículo 156 del Código de Trabajo señala que las vacaciones son incompensables, salvo ciertos casos específicos señalados por la ley, sin embargo a lo que nos interesa el inciso c establece que cuando un trabajador por circunstancia calificada tenga exceso de las vacaciones de ley, estas podrán ser compensadas con el pago de las mismas.

Esta situación de acumulación de vacaciones es recurrente en muchas instituciones del Estado, especialmente con los funcionarios más antiguos que acumulan vacaciones extra provenientes de acuerdos con la administración o convenciones colectivas. Tradicionalmente cuando los empleados no gastan sus vacaciones existe la posibilidad de que se le compensen las extras a las legales que tiene por año, generando una erogación importante en el presupuesto.

La norma de ejecución en cuestión pretende obligar a los jerarcas y jefes de departamento a idear mecanismos de disfrute de las vacaciones por parte de los

funcionarios y no las erogaciones monetarias con cargo al presupuesto, generando un ahorro importante en la partida de vacaciones.

Con esta norma se garantiza el disfrute de los derechos a vacaciones de los funcionarios que tengan acumuladas las mismas, pero garantizando un ahorro en la partida de vacaciones. Al implicar un ahorro presupuestario y una forma de ejecución temporal para este ejercicio económico, no se podría considerar la misma una derogación singular del Código de Trabajo, al ser lo dispuesto en el artículo 156 inciso c una potestad y no una obligación.

d. Plazas vacantes.

Con la inclusión de la norma de ejecución 12 de la moción 74 del PLN, se pretende hacer una identificación real de las plazas vacantes en las instituciones que se incluyen en el presupuesto. Se pretende que culminado cada trimestre se haga un estudio de las plazas vacantes y su costo, para una posterior eliminación en un presupuesto extraordinario. Así mismo, se pretende identificar las plazas vacantes que fueron utilizadas en este periodo para tener las justificaciones correspondientes en su no congelación.

Esta norma presupuestaria pretende encontrar el equilibrio presupuestario al identificar plazas vacantes en las instituciones y así generar un ahorro en el pago de ingresos de capital gastos corrientes.

e. Congelamiento de Plazas.

Esta norma de ejecución número 13, pretende positivizar en una norma presupuestaria los decretos de congelamiento de plazas. Desde hace dos administraciones se vienen limitando el crecimiento de plazas en las instituciones del Estado vía decreto, por medio de esta norma se pretende hacer de manera legal por lo menos en este ejercicio económico. Esta norma es estrictamente presupuestaria, y no pretende una modificación legal permanente, sino únicamente para el ejercicio económico actual y de manera transitoria para garantizar una verdadera contención del gasto.

f. Reevaluación de inflación a la baja.

La norma 14 incluida en la moción 74, pretende que en caso de que la meta de la inflación se dé a la baja, certificada por el BCCR, se obligue al Ministerio de Hacienda a hacer una reevaluación de la meta de inflación reconocida en el presupuesto ordinario vía presupuesto extraordinario.

g. Publicidad de la deuda.

Esta norma 15 de la moción 74 del PLN pretende hacer cumplir el principio de publicidad reconocido en la ley 8131, que como se mencionó anteriormente, fue violado en el año 2018 con los pagos ilegales de amortización de deuda sin autorización presupuestaria.

Como es sabido, en el 2018 se dieron una serie de pagos de amortización de deuda sin contenido presupuestario, por una mala presupuestación en el presupuesto 2018 de la administración anterior. Por lo que en junio y julio del 2018 se hicieron pagos sin contenido presupuestario por la poca transparencia de la administración anterior en los pagos de deuda.

Por lo que esta norma de ejecución pretende garantizar una verdadera publicidad presupuestaria, donde se le ordene a la Tesorería Nacional a publicar las ofertas y asignaciones de colocación de títulos del Estado, así como los rendimientos y plazos de vencimiento.

h. Alquileres.

Esta norma fue incluida por medio de la moción número 114 de los diputados propietarios del PLN. Esta norma ya fue incluida en un presupuesto anterior y ahora se reincorpora para una mayor fiscalización en los alquileres del Estado.

Se pretende que para la ejecución de la partida 101 de alquileres, se debe indicar la razón de la necesidad, la relación con el PAO, la programación física, costos totales y un análisis que no existen otros recursos. Así mismo, pretende que entre las mismas instituciones públicas se hagan convenios de alquiler de espacios ociosos entre instituciones antes de contratar un nuevo alquiler.

i. Evaluación de las transferencias.

Igual que la anterior, esta norma fue incluida por medio de la moción 114. Esta pretende que exista una evaluación por parte de la Tesorería Nacional de los saldos en caja única, metas y ejecución de la institución a la que se le va a hacer la transferencia.

Esta norma pretende garantizar una eficiencia y eficacia en las transferencias, y no una simple transferencia sin una evaluación previa y vinculación con metas.

Esta vinculación con las metas presupuestarias del receptor de la transferencia busca operativizar el artículo 4 de la ley 8131 sobre la sujeción a los Planes de Desarrollo y el principio de programación del artículo 5.

j. Rebaja de la transferencia en caso de superávit libre.

Esta última norma presupuestaria, también incorporada por la moción 114, se vincula a la evaluación de la ejecución de los recursos. Se pretende que las instituciones que tengan superávit libre, identifiquen el mismo en los primeros días de enero, para que por medio de un presupuesto extraordinario se rebajen los montos asignados en transferencia equivalentes al superávit libre.

Esta norma operativiza los principios de programación y gestión financiera con el fin de alcanzar el equilibrio presupuestario, buscando una eficiencia en el uso de los recursos sobrantes de los superávits libres.

11. Sobre el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

Finalmente en relación con la modificación de la “coletilla” de la transferencia para el PANI, busca definir una meta de cumplimiento del uso de los recursos para garantizar algún nivel de meta de eficiencia. La introducción del párrafo establece que en el Presupuesto se le autoriza todo el recurso que la Ley prevé, pero sujeto a un nivel de ejecución del 95% del 65% de la transferencia. Es decir, la transferencia queda supeditada a una ejecución efectiva y eficiente de los recursos asignados, para evitar que se integren al déficit fiscal innecesariamente. Esta es una norma que busca evitar el recorte como una medida en si misma, y al contrario, generar el incentivo correcto para el uso eficiente de los escasos recursos financieros. En la medida en que la institución demuestre eficiencia, será sujeta de una mayor cantidad de recursos.

Mociones aprobadas en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios

Moción	Proponente	Monto en Millones de Colones	Comentario	Justificación
1	Gustavo Viales Villegas	3,3	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Coto Brus para mejoras el gimnasio de Fila Guinea.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
2	Gustavo Viales Villegas	2,0	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Buenos Aires para compra de equipo de cómputo para gestiones comunales.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
3	PLN y PAC	-	Nuevo artículo 8 para modificaciones presupuestarias.	Agrega un artículo necesario.
4	Maria José Corrales Chacón	2,0	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Upala para construir una pista de patinaje.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
5	Maria José Corrales Chacón	1,4	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Upala para mejoras en el salón comunal de Brasilia.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
6	Laura Guido Pérez	4,0	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Cartago para construcción de obras en el Distrito del Carmen.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
7	Laura Guido Pérez	4,2	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Cartago para construcción de varias obras.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
8	Marolin Azofeifa Trejos	40,0	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Pococí para mejoras en la Casa de Cultura.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
10	Maria Vita Monge Granados	-	Amplía coletilla de proyecto de la Municipalidad de Pérez Zeledón para espacios recreativos del impuesto al tabaco, para que los proyectos se usen en los 12 distritos.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
11	Maria Vita Monge Granados	1,7	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Pérez Zeledón para la construcción de un puente en el distrito de Río Nuevo.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
13	Pablo Heriberto Abarca Mora	3,2	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Oreamuno para el cierre perimetral de la Biblioteca de Cot.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
14	Maria Vita Monge Granados	5,4	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Pérez Zeledón para remodelaciones en la feria del Pejibaye.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
15	Gustavo Viales Villegas	8,7	Reducción de la partida Servicios de Gestión y Apoyo, destinada a monitoreo noticias en Presidencia de la República y lo traslada a deuda.	En administraciones anteriores, Presidencia de la República monitoreaba las noticias con recursos propios, por lo que, ante la crisis fiscal que afronta el país; resulta innecesario contratar este servicio

Moción	Proponente	Monto en Millones de Colones	Comentario	Justificación
16	Gustavo Viales Villegas	5,0	Autorización de cambio de destino en Municipalidad de Corredores para la construcción de la plaza de deportes de la comunidad de San Rafael Norte.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
24	PLN	1.389,8	Rebaja en todos los programas a la Partida de Equipo de Transporte con excepción del Organismo de Investigación Judicial (OIJ). Recursos son trasladados a deuda.	Ante la crisis fiscal que afronta el país; es inadmisible que se desee cambiar la flotilla de automóviles. Únicamente se deja la autorización al OIJ en aras de no afectar el funcionamiento de dicho órgano.
25	Silvia Hernandez Sánchez	4,4	Autorización de cambio de destino en la Municipalidad de Escazú para mejoras al parque en Calle La Socola.	Es un cambio de coletilla impulsado por la Municipalidad respectiva, según las prioridades del cantón.
47	PRN	19,5	Elimina montos de ayuda a funcionarios en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y lo pasa deuda.	Estos montos son destinados a los embajadores, por lo que, en tiempos de estrechez fiscal; es necesario recortar este tipo de partidas que permiten ahorros sin afectar el funcionamiento de la institución.
52	PRN	1.876,0	Elimina la partida de Sumas Libres del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y lo trasladada a deuda.	Estos montos son previsiones ante un posible Referéndum. No obstante, ante la estrechez fiscal, es necesario recortarlos y en caso de presentarse un Referéndum, el TSE podría recurrir a un presupuesto extraordinario.
74	PLN	-	Incluye 7 normas presupuestarias que buscan mejorar la eficiencia del gasto.	Es importante cambiar la visión país y que no se busque gastar por gastar o que se castigue a las instituciones al no ejecutar. Las normas buscan generar mecanismos que aumenten la eficiencia del gasto con autorizaciones de subejecución, impedimentos a traslados entre partidas, divulgación de información y ajustes ante cambios en la inflación.
91	PLN	**-**	Divide en dos tractos la transferencia al Patronato Nacional de la Infancia (PANI).	Históricamente el PANI tiene problemas de ejecución, por lo que se busca asegurar que se ejecute al menos un 65% del presupuesto asignado por la institución, en aras de aprovechar los recursos que le son transferidos.
108	PAC	2.670,0	Incluye en la fuente de financiamiento 923; los recursos provenientes del Superávit 2017 de los Fondos de Unión Europeas, ejecutados por el Ministerio de Seguridad Pública.	Incluye recursos extraordinarios verificados por la Dirección General de Contabilidad Nacional.
109	PAC	650,0	Transfiere recursos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, al Instituto Costarricense Sobre Drogas.	Responde a solicitud realizada por el Ministro de la Presidencia durante su audiencia en la Comisión de Hacendarios.
111	PAC	500,0	Cambio en la coletilla del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) para pasar de prevención de tabaco a gasto operativo.	Es un cambio dentro de la transferencia a la misma Institución por lo que no genera desbalances en la asignación presupuestaria.

Moción	Proponente	Monto en Millones de Colones	Comentario	Justificación
112	PAC	6.270,0	Realiza varias rebajas dentro del Ministerio de Seguridad Pública para asignar presupuesto a la compra de equipo, maquinaria y mobiliario.	Es una solicitud realizada por el mismo Ministerio en aras de realizar una mejora distribución de sus recursos. Se presenta una rebaja en los montos asignados a Pococí, no obstante, se adjunta compromiso del Ministro con la provincia de Limón.
113	Gustavo Viales Villegas	4.250,0	Traslada montos de la Dirección General de Migración y Extranjería, así como del IAFA y el Subprograma de Control de Tabaco del Ministerio de Salud; y los asigna a los Centros Infantiles de Atención Integral.	Se busca garantizar los recursos para la operación de los CEN-CINAI, que según la CGR se les reduce el presupuesto en 4,500 millones de colones para el año 2019.
145	Jonathan Prendas	10.000,0	Reduce la transferencia destinada al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y traslada montos a deuda.	Durante los ejercicios económicos anteriores, las Universidades Públicas han presentado altos niveles de sub-ejecución. Por tanto, y ante la estrechez fiscal, se limita el crecimiento del FEES a un 1% respecto al año 2018, que es el crecimiento promedio del presupuesto sin contar la deuda.
157	Marolin Azofeifa	22,0	Traslada montos del Ministerio de Ambiente y Energía y los asigna a la Comisión Para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE).	Busca asegurar recursos para el programa COMCURE respaldados por el Artículo No. 25 de la Ley No. 9067, Reforma Ley 8023, "Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón" del 10 de septiembre de 2012; que les asegura el traslado del 5.0% de los ingresos del Canon de Aguas.

Nota: La parte contable la pueden accesar en página web.

NORMAS DE EJECUCIÓN

Artículo 7º- Para ejecutar, controlar y evaluar lo dispuesto en los artículos anteriores se establecen las siguientes disposiciones:

1. Durante el ejercicio económico 2019, los órganos que conforman el Presupuesto Nacional no podrán destinar los remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas de la partida 0 Remuneraciones, para incrementar otras partidas presupuestarias, con excepción de las subpartidas 6.01.03 Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales (contribuciones estatales), 7.01.03 Transferencias de capital a instituciones descentralizadas no empresariales (contribuciones estatales, para el caso de los programas de inversión), 6.03.01 Prestaciones Legales y 6.03.99 Otras prestaciones para el pago de subsidios por incapacidad.

Los remanentes en la partida Remuneraciones que resulten de la aplicación del ajuste por costo de vida, deberán ser trasladados a la subpartida 9.02.01 Sumas libres sin asignación presupuestaria, en la modificación presupuestaria siguiente a la aplicación de la revaloración.

Lo anterior también aplicará para los recursos que corresponden al pago de remuneraciones a órganos desconcentrados, a través de la Ley de Presupuesto de la República y sus modificaciones.

Las restantes entidades que reciben recursos del Presupuesto de la República para el pago de remuneraciones, también deberán rebajar los montos que resulten de la aplicación de costo de vida y trasladarlos a sumas libres sin asignación presupuestaria.

2. Se autoriza a los Poderes de la República, a las instituciones adscritas a éstos, al Tribunal Supremo de Elecciones y a las dependencias administradoras de los regímenes de pensiones, para que con cargo a las partidas existentes paguen las revaloraciones salariales del primer y segundo semestres del año 2019, así como la respectiva anualización de las revaloraciones salariales decretadas para el segundo semestre de 2018. Se autoriza a estos órganos para que modifiquen las relaciones de puestos respectivas, de conformidad con las resoluciones que se acuerden por incremento en el costo de la vida, y las revaloraciones resueltas por los órganos competentes según ley.

3. Se autoriza a la Junta Administrativa del Registro Nacional para que traslade recursos al Fondo General del Gobierno Central, con el propósito de cubrir parcialmente la partida de Remuneraciones del Programa 784-00 del Ministerio de Justicia y Paz, así como las subpartidas de Contribuciones Sociales y otras derivadas de los pagos de salarios a los funcionarios del Registro Nacional para el año 2019, con fundamento en lo dispuesto en la Ley N° 5695, de 28 de mayo de 1975 y sus reformas, la Ley N° 5867 de 15 de diciembre de 1975 y sus reformas, y la Ley N° 7089 de 18 de diciembre de 1987, así

como los Decretos Ejecutivos N° 18045-J del 03 de marzo de 1988, publicado en el Alcance 9-a de La Gaceta N° 49 de 10 de marzo de 1988 y N° 18671-J del 30 de noviembre de 1988, publicado en La Gaceta N°234 de 09 de diciembre de 1988.

4. Se autoriza al Poder Ejecutivo para que, mediante resolución administrativa, autorizada por el máximo jerarca institucional del órgano del Gobierno de la República que se trate y aprobada por el Ministerio de Hacienda, varíe los requerimientos humanos de cada título presupuestario contenido en la ley, con el fin de efectuar las modificaciones provenientes de las reasignaciones, las reclasificaciones, las asignaciones, las revaloraciones parciales, las variaciones en la matrícula de los centros educativos que atienden los diferentes ciclos y modalidades del sistema educativo y los estudios integrales de puestos dictados por los órganos competentes, en el entendido de que éstas no alterarán el total de los puestos consignados en cada programa presupuestario incluidos en esta Ley de Presupuesto.

El máximo jerarca institucional del órgano del Gobierno de la República de que se trate deberá comunicar a los funcionarios incluidos en dicha resolución sobre las modificaciones sufridas con respecto al puesto que ocupa.

Los órganos del Gobierno de la República deberán observar los requerimientos que para atender estas modificaciones ha emitido con anterioridad el Ministerio de Hacienda.

5. Los sueldos del personal pagados por medio de la subpartida de Servicios Especiales de los ministerios, no podrán ser superiores a los devengados por el personal incorporado al Régimen del Servicio Civil, por el desempeño de funciones similares. Además, el personal pagado por servicios especiales deberá cumplir los requisitos exigidos por el citado Régimen. Los nombramientos deberán ajustarse a lo indicado en la relación de puestos de cada ministerio o en la clasificación de la Dirección General de Servicio Civil.

6. Los sueldos del personal, pagados por medio de la subpartida de Servicios Especiales de la Defensoría de los Habitantes de la República, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, no podrán ser superiores a los contenidos en el índice salarial vigente de cargos fijos de cada una de estas instituciones, para puestos con funciones similares.

7. Los gastos con cargo a la subpartida Prestaciones Legales deberán pagarse en estricto orden de presentación en las unidades financieras institucionales y por el monto total. Tendrán prioridad los pagos que correspondan a causahabientes de servidores fallecidos; también serán prioritarias las solicitudes de pago de personas que no puedan seguir laborando por incapacidad permanente y tengan derecho a prestaciones.

8. Se autoriza al Poder Ejecutivo para que mediante decreto ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda se modifique el número de cédula de persona jurídica de los beneficiarios de transferencias, a solicitud del responsable de la unidad financiera del respectivo ministerio, o bien por iniciativa de la Dirección General de Presupuesto Nacional cuando se determine que el número consignado en la Ley de Presupuesto Ordinario no corresponde.

9. Durante el año 2019, los ministerios y sus entes adscritos, todas las instituciones y órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y entidades que reciben transferencia de Gobierno, quedan autorizadas a tener una subejecución, de hasta un 7% de su presupuesto autorizado en cada programa o cada subprograma, en aras de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos asignados. Esta subejecución no podrá ser considerada para reducir posteriormente el presupuesto de las subpartidas o partidas subejecutadas.

10. Durante el año 2019, los ministerios y sus entes adscritos, todas las instituciones y órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y entidades que reciben transferencias de Gobierno para pago de salarios a través de esta Ley de Presupuesto y sus modificaciones, no podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas pertenecientes a las partidas 0, 1, 2 y 6 para incrementar otras partidas presupuestarias. El acatamiento de lo aquí indicado, es responsabilidad de la Administración Activa, por lo que deberá tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento, y deberá incluir en el informe de liquidación del Presupuesto 2019 un acápite relativo a esta norma presupuestaria. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de esta norma presupuestaria y rendirá un informe a la Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto.

11. Únicamente durante el año 2019, los jerarcas de los ministerios y sus entes adscritos, todas las instituciones y órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y entidades que reciben transferencia de Gobierno, no autorizarán la compensación de vacaciones en los términos del inciso c), artículo 156 del Código de Trabajo; y deberán implementar programas para disfrute de vacaciones acumuladas para los funcionarios y las funcionarias.

12. Los ministerios deberán remitir a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda (DGPN), con copia a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) en los primeros cinco días de vencido cada trimestre, un informe de plazas vacantes que consigne el número de puesto, código y nombre de la clase, así como la información que indique desde cuando está vacante, costo mensual de la misma (incluye salario base, pluses, aguinaldo y contribuciones sociales).

En ese mismo informe se deberá indicar cuales plazas vacantes se utilizaron y las razones que lo fundamentan, de acuerdo con las excepciones autorizadas en esta ley. El resto de las instituciones que reciben transferencias del Gobierno para el pago de salarios, remitirán en el plazo citado, este mismo informe a la STAP. Este organismo deberá enviar copia de todos los informes a la comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos a más tardar 15 días naturales posteriores a su recibo con el estudio sobre el cumplimiento de los señalamientos aquí establecidos.

El contenido presupuestario de toda plaza vacante no utilizada durante el primer semestres del 2019 se deberá rebajar en un Presupuesto Extraordinario y reducir los recursos presupuestarios del servicio de la deuda. (El monto de endeudamiento autorizado)

13. Durante la vigencia de esta Ley de Presupuesto y sus modificaciones, no se crearán plazas en los ministerios, sus entes adscritos y la Asamblea Legislativa. Se exceptúan aquellas plazas que resulten necesarias temporalmente, previo estudio de la Autoridad

Presupuestaria, para atender una emergencia nacional debidamente decretada. Es deber del jerarca máximo institucional cumplir con esta disposición.

14. En caso de que el Banco Central de Costa Rica, mediante la Programación Macroeconómica y su revisión en el primer semestre de 2019, reduzca la meta de inflación, el Ministerio de Hacienda quedará facultado para enviar a más tardar el 31 de julio de 2019, la modificación presupuestaria correspondiente para ajustar todas las subpartidas que utilizan como criterio dicha meta.

15. Durante el periodo de vigencia de esta Ley, la Tesorería Nacional estará obligada a publicar mensualmente en el sitio web oficial del Ministerio de Hacienda el monto ofertado y asignado de cada colocación de títulos valores; así como los rendimientos ofertados y asignados, y los plazos de vencimiento de cada una de ellas. Esto deberá realizarse incluso en aquellos casos en que no se logre asignar la colocación. Dicha publicación deberá realizarse 3 días después del último día de cada mes".

Artículo 8°- Se autorizan las siguientes modificaciones presupuestarias:

1. Se autoriza a la Municipalidad de Coto Brus para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9411 código presupuestario 232 905 70104 346 280 2310 3310, por un monto de tres millones trescientos diecisiete mil seiscientos ochenta y seis colones (¢3.317.686) o el saldo que exista, destinado "Mejoras al gimnasio multiusos de Fila Guinea, distrito Gutiérrez Brown", a fin de que se utilice para adquisición de mobiliario y equipo de oficina y cocina para el gimnasio multiuso de Fila Guinea.

2. Se autoriza a la Municipalidad de Buenos Aires para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9514, Artículo 8. inciso 11 por un monto de dos millones de colones (¢2.000.000), o el saldo que exista, destinados para "compra de equipo de cómputo para las gestiones comunales que realiza la Municipalidad de Buenos Aires", a fin de que se utilice para compra de equipo de cómputo para la Asociación de Productores de Pueblo Nuevo de Potrero Grande.

3. Se autoriza a la Municipalidad de Upala para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9411 código presupuestario 232 901 70104 317 280 2310 3310, por un monto de dos millones veintiún mil ciento cuarenta y dos colones (¢2.021.142), o el saldo que exista, destinados para "construir una pista de patinaje en Upala centro, distrito Upala", a fin de que se utilice para construcción de cunetas etapa No.01.

4. Se autoriza a la Municipalidad de Upala para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9411 código presupuestario 232 901 70104 339 280 2310 3120, por un monto de un millón trescientos cincuenta mil colones (¢1.350.000), o el saldo que exista, destinados para "mejoras a la infraestructura del salón comunal de Brasilia, distrito Dos Ríos ", a fin de que se utilice para pintura y detalles de construcción de la capilla del Cementerio de Brasilia.

5. Se autoriza a la Municipalidad de Cartago para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 8691 código presupuestario 203-044 70104 280 2310 3120 437, por un monto de cuatro millones de colones (¢4.000.000) o el saldo que exista,

destinado "…Const. de obras varias Dist. Del Carmen const. casetilla p/guardia civil (San Blas-El Carmen)", a fin de que se utilice para construcción de la malla protectora entre la cancha de deportes y la escuela de San Blas.

6. Autorizase a la Municipalidad de Cartago para que varíe el destino de los saldos de las siguientes partidas específicas:

- Ley N.º9103, código presupuestario 232 902 70104 567 001 2310 3120, por un monto de seiscientos ochenta y siete mil cuatrocientos cincuenta y tres colones (¢687.453), o el saldo que exista, destinados para "Ampliación de 94 metros cuadrados del costado sur-oeste salón comunal de la Asociación de Desarrollo Integral La Puebla Los Pardos y San Agustín, distrito Oriental"

- Ley N.º 9193, código presupuestario 232 902 60104 302 001 1310 3120, por setecientos veintidós mil novecientos cincuenta y tres colones (¢722.953), o el saldo que exista, destinada para "Seguimiento de pintura del control comunal Asociación de Desarrollo Integral de barrio Asís Cartago (A.D.I.B.A.C), distrito Oriente".

- Ley Nº 9193, código presupuestario 232 902 70104 300 001 2310 2151, por setecientos veintidós mil novecientos cincuenta y tres colones (¢722.953), o el saldo que exista, destinada para "Asfaltado de camino (servidumbre) de 300 mts cuadrados frente a capilla católica de San Agustín, distrito Oriente".

- Ley N.º 9193, código presupuestario 232 902 70104 301 001 2310 2151, por setecientos veintidós mil novecientos cincuenta y dos colones (¢722.952), o el saldo que exista, destinada para "Ampliación de proyectos de encunetados, espaldones, rampas esquineras para facilitar el pago de personas con discapacidad, sillas de ruedas, andaderas y muletas, etc, distrito oriente".

- Ley N.º 9193, código presupuestario 232 902 70104 303 001 2310 2220, por setecientos veintidós mil novecientos cincuenta y tres colones (¢722.953), o el saldo que exista, destinada para "Entubamiento de aguas en urbanización González Angulo primera etapa, distrito Oriente".

- Ley N.º 9289, código presupuestario 232 902 70104 202 280 2310 3120, por monto de seiscientos cincuenta mil novecientos noventa y ún colones (¢650.991), o el saldo que exista, destinada "Construcción de 160 mts cuadrados de planche de concreto en la zona verde del parqueo del salón comunal de la Asociación de Desarrollo Integral La Puebla de Los Pardos y San Agustín, distrito Oriental"

A fin de que se utilicen de la siguiente manera:

- Un millón doscientos cincuenta mil colones (¢1.250.000) para compra de un video beam, equipo y materiales educacionales para el aula inteligente del salón comunal del barrio Los Ángeles.
- Dos millones doscientos mil colones (¢2.200.000) para la compra e instalación de

cámara de seguridad ubicada en la esquina sureste del estadio Fello Meza.

- Setecientos ochenta mil doscientos cincuenta y cinco colones (¢780.255) para la colocación de juegos infantiles tipo play ground en el parque ubicado en la esquina sureste del estadio Fello Meza 150 metros sur

7. Se autoriza a la Municipalidad de Pococí para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9166, código presupuestario 203 044-00 70104 280 2310 3320 789 por un monto de treinta millones de colones (¢30.000.000), o el saldo que exista, destinados para "concha acústica (Infraestructura y transporte de la Casa de Cultura de Pococí)", a fin de que se utilice para mejoras de la Casa para la Cultura de Pococí.

8. Se autoriza a la Municipalidad de Pococí para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9166, código presupuestario 203 044-00 70104 280 2310 3320 985 por un monto de diez millones de colones (¢10.000.000), o el saldo que exista, destinados para "Equipo de sonido y luces (Infraestructura y transporte de la Casa de Cultura de Pococí)", a fin de que se utilice para compra de equipo para la Casa de la Cultura de Pococí.

9. Se autoriza a la Municipalidad de Pérez Zeledón para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9103 código presupuestario 232 900 70104 667 001 2310 2151, por un monto de un millón setecientos cuarenta y seis mil doscientos ochenta y cinco colones (¢1.746.285) o el saldo que exista, destinado a "Construcción puente vado quebrada Julián Cordero, California, distrito Río Nuevo", a fin de que se utilice para tercera etapa de cementado de la cuesta Aldemar, código 1-19-174 en Santa Lucía, Río Nuevo.

10- Se autoriza a la Municipalidad de Oreamuno para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9411 código presupuestario 232-902 70104 258 280 2310 3120, por un monto de tres millones doscientos treinta y nueve mil seiscientos noventa y nueve colones (¢3.239.699) o el saldo que exista, destinado a "Cierre perimetral de la Biblioteca de Cot, Distrito Cot", a fin de que se utilice para mejoramiento de la calle Los Rodríguez con dirección calle costado noreste de la Iglesia Católica del Distrito de Cot cien metros norte.

11. Se autoriza a la Municipalidad de Pérez Zeledón para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9341 código presupuestario 232 900 70104 369 280 2310 3120, por un monto de cinco millones trescientos noventa y seis mil trescientos setenta y ocho colones (¢5.396.378) o el saldo que exista, destinado a "Colocación de malla y alambre de navaja al campo ferial de Pejibaye, distrito Pejibaye", a fin de que se utilice para mejoras para el redondel del campo ferial de Pejibaye.

12. Se autoriza a la Municipalidad de Corredores para que varíe el destino de la partida aprobada mediante la Ley No. 9514, código presupuestario 232 905 70104 446 280 2310 3310 por un monto de cinco millones veintinueve mil ochocientos cincuenta y cuatro colones (¢5.029.854), o el saldo que exista, destinados para "Construcción de la primera etapa de la malla perimetral de la plaza de deportes de la comunidad de San Rafael Norte, distrito Corredores", a fin de que se utilice para entechado de la canchita deportiva situada en el Liceo Rural de San Rafael Norte Bajo Los Indios.

13. Se autoriza a la Municipalidad Escazú para que varíe el destino de la partida

aprobada mediante la Ley No. 9341 código presupuestario 232 900 70104 218 280 2310 3310, por un monto de cuatro millones cuatrocientos cuarenta y seis mil veintiséis colones (¢4.446.026) o el saldo que exista, destinado a “Mejoras al parque en Calle La Socola (Cerramiento perimetral total del área del parque y construcción de senderos internos), distrito San Rafael”, a fin de que se utilice para compra de instrumentos musicales para ser distribuidos en las tres escuelas del distrito de San Rafael de Escazú.

Con base en lo expuesto, se recomienda acoger el presente dictamen afirmativo sobre el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2019, tramitado con el número de expediente 20.964.

DADO EN LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS EL 25 DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECIOCHO.

Silvia Hernández Sánchez
Diputada

Laura Guido Pérez
Diputada

Gustavo Viales Villegas
Diputado

Welmer Ramos González
Diputado

David Gourzong Cerdas
Diputado

Maria Vita Monge Granados
Diputada

Carlos Avendaño Calvo
Diputado

Rodolfo Peña Flores
Diputado

Harllan Hoepelman Páez
Diputado

Otto Vargas Víquez
Diputado

Eduardo Cruickshank Smith
Diputado