DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IIN-083-2019

INFOMRE DE: PROYECTO DE LEY

"IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO PARA UNA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA CON BASE EN RESULTADOS"

EXPEDIENTE Nº 21.128

INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO-ECONÓMICO)

INFORME ELABORADO POR:

FERNANDO BADILLA MADRIZ
MARCO NÚÑEZ GONZÁLEZ
ASESORES PARLAMENTARIOS

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFES DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

29 DE OCTUBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

AL-DEST-IIN-083-2019

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 3

2.1 INCORPORACIÓN DE PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS 4

a) Presupuesto Base Cero 6

b) Principio de Rendición de Cuentas 8

c) Principio de Responsabilidad Presupuestaria 10

d) Principio de programación estratégica con base en resultados 12

2.2 REFORZAMIENTO DE LA REGLA DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO 14

III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 19

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 19

Votación 19

Delegación 19

Consultas 19

Obligatorias: 19

Facultativas: 20

V. NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY 20

AL-DEST-IIN-083-2019

INFORME INTEGRADO
JURÍDICO-ECONÓMICO

"IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO PARA UNA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA CON BASE EN RESULTADOS"

EXPEDIENTE Nº 21.128

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley lo que pretende es reformar el proceso presupuestario con la inclusión de nuevos incisos a los artículos 5, 6, 7, 31, 33 y 110, de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 del 16 de octubre del 2001. Igualmente plantea la técnica de presupuesto base cero y una serie de objetivos que buscan la eficiencia presupuestaria.

Los incisos que se proponen agregar en el artículo 5 mencionado, son los principios presupuestarios que se enumeran a continuación:

h) Principio base cero
i) Principio de rendición de cuentas
j) Principio responsabilidad presupuestaria
k) Principio de programación estratégica con base en resultados

En cuanto al artículo 110, lo que se propone es adicionar un inciso a) al mismo para que exista una responsabilidad administrativa para aquellos funcionarios que financien gasto corriente con ingresos de capital. Esta misma responsabilidad es la reforma propuesta en el artículo 6 de la citada ley.

Las reformas a los demás artículos giran alrededor del llamado principio de presupuesto base cero, que tiene como propósito, según lo indicado en el mismo proyecto de Ley, incluir el detalle y justificación detenida de cada importe solicitado, tomando en cuenta la capacidad histórica de ejecución de los últimos cinco años, el cumplimiento de las metas institucionales, su aporte al cumplimiento de las metas sectoriales y nacionales, así como las expectativas del año inmediatamente siguiente.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Tal y como se indicó el proyecto incluye una serie de adiciones y modificaciones a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos,

cuya temática se puede dividir en dos aspectos principales:

a) Inclusión de nuevos principios presupuestarios en el artículo 5 y la consecuente adecuación de los artículos 7 (técnicas de formulación presupuestaria), 31 (objetivos del subsistema de presupuesto) y 33 (Inicio del proceso presupuestario) y,

b) Reforzamiento de la regla de equilibrio presupuestario, incluyendo disposiciones sobre la responsabilidad administrativa ante la violación de este precepto en los artículos 6 y 110.

2.1 Incorporación de Principios Presupuestarios

El Presupuesto Nacional es el plan de ingresos y gastos que tiene el Gobierno Central para un ejercicio económico anual que va del primero de enero al 31 de diciembre.

> *"Es el instrumento financiero que contiene las prioridades de Gobierno en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se elabora en el Ministerio de Hacienda y por medio de éste, se asigna el dinero para: educación, salud, seguridad, ciencia y tecnología, pensiones, el pago de las deudas, entre otros, a través del conjunto de Ministerios y otros órganos del Gobierno."*[1]

Como se observa, el Presupuesto Nacional está ligado al Plan Nacional de Desarrollo, por lo que en principio responde a una serie de objetivos estratégicos del gobierno. Su elaboración consta de diversas etapas[2], a saber:

1.- Programación y Formulación
2.- Discusión y Aprobación
3.- Ejecución y Control
4.- Evaluación y Seguimiento

La etapa 1, se inicia con la programación presupuestaria por parte de las diferentes entidades del gobierno central en función de sus metas y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), estas entidades lo remiten al Ministerio de Hacienda donde la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), realiza el análisis y estimaciones correspondientes para la formulación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional, el cual es enviado a la Asamblea Legislativa.

La etapa 2 es aquella que se desarrolla en la Asamblea Legislativa donde se discute analiza, reforma y aprueba el proyecto de ley de Presupuesto Nacional, dando paso a la Ley de Presupuesto Nacional que rige para el siguiente año.

[1] https://www.hacienda.go.cr/contenido/12487-presupuesto-nacional-de-la-republica
[2] Idem

La etapa 3 es la ejecución del presupuesto por parte de las entidades del Gobierno Central en función con las metas y objetivos de cada una, y las prioridades del gobierno.

La etapa 4 es el proceso de rendición de cuentas con base en los recursos ejecutados y el cumplimiento de metas propuestas y el beneficio colectivo nacional.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5, Título II, Principios y Disposiciones Generales de Administración Financiera, Capítulo Único, de la Ley 8131, los presupuestos públicos deberán atender a los siguientes principios presupuestarios:

i. 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.

ii. 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.

iii. Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

iv. Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.

v. 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.

vi. 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.

vii. Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

A los anteriores principios el proyecto de Ley propone agregar los siguientes: Principio base cero, Principio de rendición de cuentas, Principio responsabilidad presupuestaria y Principio de programación estratégica con base en resultados, los cuales se proceden a comentar.

a) Presupuesto Base Cero

El proyecto de ley basa su planteamiento en el concepto de presupuesto base cero, que en resumen es la programación de gastos conforme a los recursos disponibles y las metas planteadas, con el objetivo de hacer un uso adecuado y eficiente de los recursos, y a la vez ejercer la evaluación y retroalimentación para la formulación y programación del siguiente año presupuestario. En el proyecto se establece de la siguiente manera:

> *"**h) Principio base cero:** Para la elaboración de la solicitud presupuestaria anual, cada entidad y/o programa presupuestario señalado en el artículo 1 de la presente Ley deberá elaborar un presupuesto en el que detalle y justifique detenidamente cada importe solicitado, tomando en cuenta su capacidad histórica de ejecución de los últimos cinco años, el cumplimiento de sus metas institucionales, su aporte al cumplimiento de las metas sectoriales y nacionales, así como las expectativas del año inmediatamente siguiente.*
>
> *Mediante los informes indicados en el artículo 55 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica verificarán el nivel cumplimiento de las metas y los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo. El Ministerio de Hacienda deberá utilizar la información resultante de esa evaluación como parámetro para aceptar o rechazar la solicitud presupuestaria anual de cada institución.*
>
> *Los montos aprobados en años anteriores para cada entidad no generarán una obligación para la elaboración del proyecto de Presupuesto de la República que será sometido a la Asamblea Legislativa, salvo en aquellos casos que respondan a obligaciones legal o constitucionalmente establecidas.*
>
> *Al final del ejercicio económico, si existiera diferencia entre el monto aprobado y el devengado para cada Título Presupestario, partida y subpartida, al monto resultante deberá aplicársele la devolución dispuesta en el artículo 5 de la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N° 9371 del 28 de junio de 2016."*

El presupuesto base cero es un concepto en boga en ciertos sectores de la actividad privada, que justamente buscan que los ciclos anteriores no representen una carga en la elaboración del presupuesto del año siguiente.

Una reconocida transnacional de servicios de auditoría se refiere de la siguiente manera al Presupuesto Base Cero:

"El PBC es un proceso de elaboración del presupuesto que asigna fondos según la eficiencia y necesidad para alcanzar los objetivos de la organización en lugar de considerar el historial presupuestal de años anteriores. A diferencia de la elaboración tradicional de presupuestos, ninguna cuenta se presupuesta en forma automática. En el PBC, los encargados del presupuesto revisan los distintos objetivos de la organización y gastos al inicio de cada ciclo de presupuestación y deberán justificar cada uno para recibir los fondos. Cuando la aplicación de esta metodología de presupuestación resulta exitosa, la organización genera ahorros significativos y se libera de metodologías rígidas. Sin embargo, de no implementarse correctamente, los costos para la organización pueden ser considerables."[3]

Como se observa, en parte la formulación y programación presupuestaria costarricense se origina en metas y objetivos organizacionales y de país como se explicó supra, a tal punto que en teoría se parte de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, es difícil pretender homologar la realidad de una organización privada a una pública, especialmente en lo referente a la flexibilidad presupuestaria, ya que el marco jurídico del sector público y más en materia de manejo de los recursos económicos, es bastante rígida.

Al respecto téngase presente lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos que limita las facultades del Poder Ejecutivo para ajustar su presupuesto durante la etapa de ejecución, siendo que quedan reservadas a la Asamblea Legislativa las modificaciones que afecten el monto total del presupuesto, las que conlleven un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, las transferencias entre programas presupuestarios, las que afecten el monto total de endeudamiento, así como las transferencias entre servicios no personales y servicios personales. Adicionalmente, vía norma presupuestaria se incluyen cada año otras limitaciones, como en el caso del Presupuesto 2019 que establece restricciones para la disposición de los remanentes que se produzcan en diferentes partidas, además que autoriza a los entes a tener una subejecución de hasta un siete por ciento (7%) de su presupuesto, en aras de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos asignados, sin que esta subejecución pueda ser considerada para reducir posteriormente el presupuesto de las subpartidas o partidas subejecutadas.

A las anteriores restricciones en la ejecución se deben agregar las últimas reformas legales, tal es el caso de la ley N°9635 y todo lo derivado en ella en materia presupuestaria, producto de la implementación de la "Regla Fiscal".

Muchos de los aspectos del concepto de PBC están contenidos en la formulación actual del Presupuesto de la República, sin embargo, aspectos transversales que contiene dicha filosofía presupuestaria no parecen ser posibles en la realidad pública costarricense a nivel macro, por cuanto el marco jurídico habría que

---

3

https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uy/Documents/strategy/Presupuesto%20en%20base%20cero.pdf

cambiarlo totalmente y se requeriría una inversión de tiempo y recursos para la elaboración del presupuesto con esas características que no necesariamente son viables; como indica la fuente antes citada:

> *"…más que una metodología de presupuestación, el PBC es una filosofía de justificación de costos y monitoreo continuo que permite obtener transparencia en el gasto y la posibilidad de que las compañías se adapten rápidamente a los cambios del mercado.*
>
> *Incorporar una nueva filosofía dentro de una organización puede ser difícil, por lo que el PBC en general comienza con la definición de objetivos de ahorros o eficiencia y la organización de equipos para abordar determinadas áreas de costos. Estos equipos recogen datos a los efectos de evaluar los impulsores del gasto de determinadas actividades. Luego, las compañías evalúan cómo los diferentes impulsores del costo impactan en la productividad y otras medidas de performance. Se definen lineamientos para cada categoría y se validan con los responsables del gasto.*
>
> *Una vez que los lineamientos han sido definidos, se crean presupuestos y planes de implementación para cada categoría de gasto. Cuando dichos presupuestos son implementados, la organización monitorea los impactos en la performance, de acuerdo a los lineamientos establecidos. En cada período de presupuestación, las métricas de performance son reevaluadas y los niveles de gasto reseteados en cero (o en un nivel mínimo acordado)."*[4]

b) Principio de Rendición de Cuentas

El proponente de la iniciativa establece como un principio de la eventual legislación basada en el supra concepto de presupuesto base cero, el principio de rendición de cuentas, señalando:

> ***i) Principio de rendición de cuentas**: Las instituciones y/o programas cuyo financiamiento, total o parcial, provenga de la Ley de Presupuesto Nacional de la República, deberán contar con indicadores de resultado y producto intermedio y/o final para medir el desempeño, la eficacia, la eficiencia, economía y calidad de los servicios y/o bienes que ofrecen. En aquellos casos que por naturaleza de la entidad no se puedan formular indicadores de resultado final, deberán documentarlo con una justificación razonada y remitirla al Ministerio de Hacienda.*

Al margen de lo que establece el proponente, este principio ya existe en la legislación costarricense desde la misma Constitución Política en su artículo 11, y diferentes leyes derivadas de dicha norma. Es decir, no es un principio ajeno a la Administración Pública costarricense.

En ese sentido la Procuraduría General de la República ha manifestado:

[4] Idem

"…la rendición de cuentas nos conduce a la constatación o verificación del cumplimiento de los objetivos y las metas de la gestión asignadas a una autoridad pública, en donde la legalidad –como el respeto a las normas que rigen su actuar–, la eficacia –que alude a la producción del efecto que se desea– y la eficiencia –como la idoneidad del medio para alcanzar los fines que les son propios–, constituyen los ejes que guían su proceder."[5]

Es coincidente, dicha postura con el propio esquema del proceso presupuestario explicado con anterioridad, así como con legislaciones aprobadas recientemente como es el caso la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos N°9371 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635.

En la misma opinión de la Procuraduría General de la República de cita (OJ-063-2016), dicha dependencia afirma lo siguiente:

"Desde esa perspectiva, entendemos que la Administración Pública, en todos sus componentes sin excepción, se encuentra sometida a los lineamientos comprendidos en el numeral 11 constitucional y por tanto, obligada a rendir cuentas de su gestión y sometida a una evaluación de resultados en procura de alcanzar mayores niveles de efectividad y eficiencia en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, consideramos la rendición de cuentas como un medio que transparenta la gestión pública, al exigir la comunicación de los resultados del ejercicio de las funciones y competencias públicas, y a la vez, como un mecanismo que acerca la Administración Pública a los habitantes, cuando por medio de la entrega de información permite su participación en la evaluación de los resultados.

No está de más agregar que, se trata de un deber de Estado –dentro de los compromisos adquiridos tendientes a combatir la corrupción– formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces que promuevan la participación de la sociedad en la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, así como fomentar la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas en el proceder de los funcionarios públicos. (Ver el artículo 5 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción)."[6]

Con base con lo anterior es inherente dentro de la actual Administración Pública la existencia de los parámetros para la rendición de cuentas, la cual puede ser insatisfactoria para diferentes sectores o personas, pero no sería necesariamente resorte de la legislación, ya que como se puede observar existe un marco legal desde la propia Constitución Política y los Tratados Internacionales.

[5] http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/DICTAMENES/1/P/J/2010-2019/2015-2019/2016/10CB30.HTML
[6] Idem

c) Principio de Responsabilidad Presupuestaria

En el proyecto de Ley se establece:

> ***"j) Principio responsabilidad presupuestaria****: aquellos recursos que, una vez finalizado el año fiscal no se hubieran ejecutado y sobre los que no se demuestre el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales y que constituyan superávit libre al cierre del ejercicio económico de la correspondiente entidad, deberán ser ejecutados por la entidad correspondiente en un período máximo de dos años, a partir del dictamen declarativo del superávit libre emitido por la Autoridad Presupuestaria, basado en los informes técnicos de la Tesorería Nacional. En caso de que no se ejecuten, en el plazo antes definido, los recursos deberán ser devueltos al presupuesto de la República para ser aplicados a la amortización de la deuda interna y externa de la Administración Central, según lo dispuesto por la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N° 9371 del 23 de agosto de 2016".*

Este principio ya existe en la legislación costarricense, y su génesis más contundente es la Ley Nº 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. En ese sentido esta ley indica en su artículo 49 lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 49.- Normas técnicas en materia presupuestaria*
>
> *La Dirección General de Presupuesto Nacional, en coordinación con la Contraloría General de la República, determinará las normas técnicas generales necesarias para el control y la evaluación efectivos de la ejecución presupuestaria. Dichas normas servirán de base para que cada dependencia elabore normas específicas, de acuerdo con sus responsabilidades y área de gestión."*[7]

Como es de esperar dentro de un marco jurídico, a través del Reglamento respectivo se detallan funciones subordinadas. En la administración pública cada dependencia tiene unidades financieras, las cuales son las responsables de la materia presupuestaria, tal y como se indica reglamentariamente.

Así por ejemplo el Reglamento de esta ley N°8131, en su artículo 23 dispone:

> *"Artículo 23.-**Responsabilidades.** Será responsabilidad de las Unidades Financieras a que se refiere el artículo anterior, el adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con la gestión de los recursos financieros del órgano del que forman, parte, que son: programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria.*

---

7 http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=114399&param2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp

Para efectos de lo anterior, realizará las siguientes funciones:

a) Vigilar que la actividad presupuestaria del órgano sea acorde con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica impartida por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

b) Coordinar y consolidar el anteproyecto de presupuesto del órgano, atendiendo la normativa técnica establecida por la Dirección General de Presupuesto Nacional, así como los lineamientos y directrices, generales y específicos, emitidos por la Autoridad Presupuestaria. El anteproyecto deberá ser presentado al jerarca del órgano de que se trate para su aprobación y posterior trámite ante la Dirección General de Presupuesto Nacional.

c) Coordinar, consolidar y presentar al jerarca del órgano de que se trate, la programación financiera de la ejecución del presupuesto del órgano y velar por el cumplimiento de la programación definitiva, una vez autorizada por el jerarca y aprobada por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

d) Efectuar el registro electrónico de las operaciones contables que se realizan durante el proceso de ejecución presupuestaria del órgano al cual pertenece, en los sistemas de información que autorice el ente rector del Sistema de Administración Financiera, según la competencia que se defina al efecto en los Manuales de Procedimientos del Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera y la normativa legal vigente.

e) Ejercer el control jurídico, contable y técnico de los documentos propios de su competencia, de conformidad con los Manuales de Procedimientos del Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera y la normativa legal vigente.

f) Mantener y custodiar un archivo de los documentos que respaldan las operaciones contables que se realizan durante el proceso de ejecución presupuestaria, de conformidad con los Manuales de Procedimientos del Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera y la normativa legal vigente.

g) Administrar la caja chica que hubiere autorizado la Tesorería Nacional, de conformidad con las disposiciones que se establezcan para tal efecto.

h) Proponer a la Tesorería Nacional los pagos que correspondan por los bienes o servicios adquiridos por el órgano, de conformidad con las regulaciones que al efecto ésta defina.

i) Las demás que establezca la legislación vigente y otras disposiciones complementarias emitidas por los órganos competentes."[8]

8

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56874

Como se puede observar el marco jurídico desarrolla el concepto o principio de Responsabilidad Presupuestaria, el cual contiene una serie de aspectos que se detallan normativamente por debajo del Reglamento y que de forma jurídicamente coherente tienen desarrollo administrativo.

Cabe señalar, que el incumplimiento de estas Responsabilidades Presupuestarias y Administrativas tienen sanciones, las cuales se establecen a partir del Título X de la Ley N· 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Finalmente, más que un principio la norma propuesta lo que conlleva es a una especie de sanción para aquellas instituciones en caso de que se generen y no se ejecuten los superávits existentes, lo cual, como la misma propuesta lo indica ya está regulado en la Ley 9371.

d) Principio de programación estratégica con base en resultados

La propuesta incluye un nuevo principio de programación estratégica con base en resultados.

> ***k) Principio de programación estratégica con base en resultados****: el Presupuesto será la expresión financiera del Plan Nacional de Desarrollo, de forma tal que deberá existir una total vinculación entre las autorizaciones de gasto y las metas institucionales, sectoriales y nacionales, de forma tal que la asignación de recursos programación de actividades y metas estimadas, la presupuestaria se realizará en función del cumplimiento de dichas metas y la capacidad real de ejecución de cada entidad solicitante.*

Este principio planteado por el legislador no es nuevo en la realidad presupuestaria costarricense, ni tampoco en la legislación pública como un todo. Desde hace bastantes años se aplica en la mayoría de administraciones públicas del mundo. Para la CEPAL se entiende como *"… un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas."*[9]

En la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Nº 8131, se establece en su artículo 4 la relación directa del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo, tal y como se observa a continuación:

[9] https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/30_04_MANUAL_COMPLETO_de_Abril.pdf

"ARTÍCULO 4.- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes."[10]

Valga señalar que, según se indica en la exposición de motivos del proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2020, dentro de los aspectos que se destacan en la formulación del presupuesto para ese año es la implementación de lo dispuesto en la directriz 093-P .Gestión para Resultados en el Desarrollo dirigido al sector público (GpRD), mediante la cual se establece la Gestión para Resultados como el modelo de gestión pública que se adoptará en el sector público costarricense, el cual busca generar mejores criterios para asignar recursos, dar seguimiento y evaluar el impacto en la sociedad de las políticas, programas, proyectos o intervenciones públicas que realizan las entidades.

Para poner en marcha este modelo y trabajar en la implementación del presupuesto por resultados, se diseñó un plan piloto para iniciar la revisión y ajuste de las estructuras programáticas del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), Ministerio de Justicia y Paz (MJP), Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

El Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) realizaron acciones orientadas a impulsar dicho modelo, para lo cual se suscribió una cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entidad que se encargó de contratar la empresa argentina de consultores SIDEPRO S.A. En el marco de la GpRD, el equipo técnico del MH (Dirección General de Presupuesto Nacional -DGPN- y Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria -STAP-) y del Mideplan definieron los productos entregables por parte de la consultoría, que son:

- Revisión y ajustes a la metodología de estructuras programáticas.
- Realización de metodología de indicadores de producción pública.
- Realización de metodología de Seguimiento y Evaluación.
- Acompañamiento técnico en el proceso.

10

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=114399&param2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp

Como resultado de lo anterior, se presentan nuevas estructuras programáticas para el Ministerio de Justicia y Paz (MJP) y el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), los cuales desde el 2017 han venido trabajando en una revisión de sus programas, subprogramas, actividades, productos e indicadores. Las nuevas estructuras programáticas de estas entidades permitirían identificar de mejor forma los distintos bienes y servicios que generan cada uno de sus programas y subprogramas, esto significa a la vez un avance en términos de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.

Para el ejercicio presupuestario 2021 aplicarán esta metodología el MH, el Mideplan y el MEP. Posteriormente de forma paulatina se irán incorporando el resto de entidades que conforman el Presupuesto de la República.

En síntesis, hay evidencia normativa de que la programación presupuestaria estratégica rige el quehacer fiscal costarricense, si se determina que no se está cumpliendo a cabalidad con este mandato parece no ser por ausencia legislativa. Si se observan los artículos 5, 6, 7 y 8 de la ley N·8131 y se compara con lo que el legislador pretende subsanar con el proyecto de ley presentado, no se encuentran mayores diferencias, por lo que podría indicar que el problema está en la implementación de la legislación y la construcción de los indicadores de evaluación de resultados que permita una acertada retroalimentación. Sin embargo, como bien dice el legislador proponente, hay evidencia de que no se alcanzan porcentajes relevantes de las metas propuestas, y se manejan superávits presupuestarios, por consiguiente, que se repiten cíclicamente, sin embargo, con leyes con la N°9371 dicha ineficiencia debería estar superada.

2.2 Reforzamiento de la Regla de Equilibrio Presupuestario

El artículo 6 de la Ley N°8131 establece que, para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.

Con la propuesta se agrega que la inobservancia de este principio generará responsabilidad administrativa contra el jerarca que lo autorice, de conformidad con lo indicado por el artículo 110 de esta Ley, el que a su vez incorpora como hecho generador de responsabilidad administrativa: “La formulación, presentación y/o autorización de proyectos de presupuestos institucionales que incumplan con lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley”.

Si se toma como ejemplo el ejercicio económico del año 2018 se tiene que, para ese año, se genera un déficit corriente del 4,6%.

> *“Para el ejercicio económico 2018, los egresos corrientes ejecutados fueron de ¢6.512.771 millones, mientras que los ingresos corrientes ejecutados ascendieron a ¢4.925.246 millones; así, para 2018 el déficit corriente alcanzó la cifra récord de*

¢1.587.525 millones (4,6% del PIB) y los ingresos corrientes ejecutados representaron el 76% del total de gastos corrientes."[11]

De lo anterior se desprende que el 24% del monto por concepto de gasto corriente fue financiado mediante ingresos de capital.

Por su parte, las perspectivas del presupuesto para el año 2019 se mantienen como es lo común en un estado de cautela y estrechez, donde la variación en relación con los años anteriores no son relevantes, sin embargo es preciso señalar que hasta este año 2019 se podrá disponer de los mecanismos aprobados en la Ley N° 9371, Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, que reflejaran dos aspectos importantes para el Presupuesto del año 2020, los cuales consisten en una transferencia de los superávits libres no usados durante dos períodos por parte de las entidades públicas al pago de deuda y, como segundo punto, el consiguiente ajuste en la programación y formulación de los presupuestos, que en principio debería contemplar la reducción de esos montos que no se usaron por dicho tiempo y que al menos en parte son un elemento distorsionador de la adecuada formulación presupuestaria.

A juicio de la Contraloría General de la República (CGR), la realidad presupuestaria para el año 2019, cuya formulación se realizó en el año 2018 y fue aprobada en el mes de noviembre de dicho año por la Asamblea Legislativa, presenta una situación presupuestaria de cuidado.

"El presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio económico 2019 fue aprobado mediante la Ley N° 9632 del 28 de noviembre del 2018, por un monto de ¢10.943.081 millones (29,2% del PIB). Este monto es superior en ¢2.670 millones (0,02%) al Proyecto de Ley Presupuestario presentado por el Ministerio de Hacienda el 31 de agosto del 2018. Las principales diferencias entre el Proyecto de Ley y la Ley de presupuesto, se presentan en las partidas de transferencias corrientes, amortización, remuneraciones, transferencias de capital, servicios, materiales y suministros, bienes duraderos y cuentas especiales.

Los ingresos corrientes del Gobierno Central ascienden a la suma de ¢5.087.023 millones, lo que significa un 4,8% de crecimiento respecto al presupuesto definitivo de 2018 (¢4.854.094 millones). Los ingresos tributarios representan el 93,0% de los ingresos corrientes (¢4.733.391 millones), monto que implica una carga tributaria de 12,64%. Por su parte, el financiamiento interno asciende a ¢5.853.339 millones (37,1% de títulos valores de corto plazo y en 62,9% de títulos valores de largo plazo). Los recursos provenientes de financiamiento externo fueron incorporados mediante la revalidación automática de saldos, por un monto de ¢757.689 millones."[12]

[11] https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf
[12] https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuestos-publicos-2019/resumen?authuser=0

Como se puede deducir de los datos anteriores, el 46,48% del Presupuesto del Gobierno Central en el año 2019 se financiará con ingresos corrientes, es decir, que alrededor del 54% lo hará mediante endeudamiento.

Como se observa, a estas alturas de la evolución de las finanzas públicas, existe prácticamente una imposibilidad material de cumplir con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N°8131 y con ello derivar una responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en la citada norma. Producto de esta realidad es que se estableció en la Ley N°9635 de reciente promulgación la denominada Regla Fiscal.

Con la aprobación de la llamada "Regla Fiscal" dentro de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ley N°9635, se pretende contener paulatinamente el crecimiento de los gastos corrientes. Sin entrar a analizar los efectos que podría tener esta regla dentro de las variables macro como el consumo y la inversión, desde el punto de vista presupuestario parece ser un paliativo a la tendencia creciente de los gastos corrientes, sin embargo podría afectar la parte de los ingresos corrientes, ya que al restringir el crecimiento del gasto corriente, por ejemplo el de remuneraciones, el impuesto al salario de las mismas se verá igualmente restringido, por lo que podría darse una merma en la partida de ingresos corrientes. Para dimensionar mejor la pretensión de esta "Regla Fiscal" a continuación se cita a la CGR, órgano que ejemplifica los alcances de esta norma.

> *"La Ley N° 9635 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas incorpora en su artículo 9 la definición de una regla fiscal la cual impone "límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación deuda del Gobierno Central a PIB", asimismo, en el capítulo IV intitulado Cumplimiento de la regla fiscal, artículo 19, establece que "El Ministerio de Hacienda realizará la asignación presupuestaria de los títulos presupuestarios que conforman la administración central con pleno apego a lo dispuesto en la presente ley y en la Ley N° 8131.*
>
> ***De esta última prescripción se deriva que el artículo 6 de la LAFRPP debe constituir también un mandato a satisfacer, al menos en el mediano plazo.***
>
> *La incorporación de la regla fiscal establecida en la Ley N° 9635, intenta ajustar el crecimiento del gasto corriente a la realidad económica y tributaria, situación que históricamente no ha ocurrido pues se observa que esa variable ha crecido por encima de la evolución de los ingresos y con un nivel creciente de deuda del Gobierno Central.*
>
> *La regla fiscal establece que el gasto corriente de los entes y los órganos del sector público no financiero crecerá según determinados parámetros de deuda del Gobierno Central. Como ejemplo, si para 2018 la regla fiscal establecida en la Ley N° 9635 se*

hubiese aplicado, se utilizaría el criterio c del artículo 11[13] de la citada ley para la aprobación del gasto corriente del año 2018. Por lo tanto, como la deuda del Gobierno Central al cierre del ejercicio económico 2017 representó el 49,2% del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no podrá superar el 75% del promedio del crecimiento del PIB nominal de los últimos 4 años, es decir el 5,5%. Sin embargo, el crecimiento del gasto corriente ejecutado en 2018 del Gobierno Central respecto de 2017 fue de 6,6%, es decir, la aplicación de la regla fiscal en 2018 hubiese requerido un gasto corriente ejecutado menor en ¢64458 millones que el observado.

La aplicación de la regla fiscal impone un orden al crecimiento del gasto corriente, que conlleva retos a la administración central y necesita reformas estructurales tanto en gastos como en los ingresos para cumplirse de forma exitosa."[14] **(El subrayado es nuestro)**

Valga indicar que, para el presupuesto del año 2020, la aplicación de la regla fiscal estableció el limite de crecimiento del gasto corriente en 4,67% del presupuesto formulado en el período anterior, siendo que, mediante oficio DM-0466-2019, en el mes de marzo la Ministra de Hacienda comunicó a los jerarcas de todas las entidades del SPNF, que para la elaboración de los presupuestos del 2020 deben considerar la tasa indicada como crecimiento máximo del gasto corriente para ese año, tomando como referencia el respectivo monto incorporado en el presupuesto inicial (el ordinario) aprobado para el 2019. Para el Presupuesto Nacional la regla se considerará de manera agregada.

A continuación, se presenta un detalle del crecimiento del gasto corriente por título presupuestario para el Presupuesto 2020.

[13] ARTÍCULO 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente…
c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.
[14] https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf

GOBIERNO CENTRAL
GASTOS CORRIENTES SEGÚN TÍTULO PRESUPUESTARIO, 2019-2020
- MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Título	Gastos corrientes				
	Presupuesto Inicial 2019	Presupuesto Ajustado 2019	Proyecto de Ley 2020	Var. % Proyecto-Inicial	Var. % Proyecto-Ajustado
TOTAL	**7.539.952**	**7.563.481**	**7.834.565**	**3,9%**	**3,6%**
Ministerio de Educación Pública	2.597.562	2.612.375	2.538.269	-2,3%	-2,8%
Servicio de la Deuda Pública	1.672.223	1.672.223	1.985.856	18,8%	18,8%
Regímenes de Pensiones	1.060.037	1.060.037	1.127.490	6,4%	6,4%
Poder Judicial	446.918	443.831	446.907	0,0%	0,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	473.476	473.562	410.328	-13,3%	-13,4%
Ministerio de Salud	331.193	331.153	338.970	2,3%	2,4%
Ministerio de Seguridad Pública	252.312	252.309	259.480	2,8%	2,8%
Ministerio de Justicia y Paz	133.537	137.537	149.510	12,0%	8,7%
Ministerio de Hacienda	112.775	114.305	114.209	1,3%	-0,1%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	88.826	94.565	76.324	-14,1%	-19,3%
Tribunal Supremo de Elecciones	40.423	40.423	52.474	29,8%	29,8%
Asamblea Legislativa	33.729	33.729	46.684	38,4%	38,4%
Ministerio de Cultura y Juventud	41.788	41.788	45.588	9,1%	9,1%
Ministerio de Gobernación y Policía	43.587	43.587	45.483	4,4%	4,4%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	42.989	43.027	38.795	-9,8%	-9,8%
Ministerio del Ambiente y Energía	34.986	34.869	35.466	1,4%	1,7%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	26.626	27.192	28.957	8,8%	6,5%
Contraloría General de la República	20.921	20.904	21.079	0,8%	0,8%
Presidencia de la República	16.698	16.787	15.646	-6,3%	-6,8%
Mist. Planif. Nac. Política Económica	11.870	11.870	14.087	18,7%	18,7%
Ministerio de la Presidencia	9.905	9.905	10.049	1,5%	1,5%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	22.572	22.572	8.262	-63,4%	-63,4%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	8.271	8.271	8.215	-0,7%	-0,7%
Ministerio de Comercio Exterior	6.967	6.951	6.845	-1,7%	-1,5%
Defensoría de los Habitantes de la República	6.244	6.244	6.244	0,0%	0,0%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	3.287	3.287	3.224	-1,9%	-1,9%
Partidas Específicas	229	178	122	-46,8%	-31,6%

Fuente: Cgr. Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2020

Tómese en cuenta que para el próximo año el presupuesto del Gobierno Central debe soportar un aumento importante de intereses como producto del aumento en la deuda pública y el aumento del 16,5% en la contribución estatal a la CCSS, al pasar de un 1,24% a un 1,41%.

Valga agregar que si se considera la evolución del gasto corriente del Gobierno Central para el periodo 2011-2020, se tiene que en los nueve años previos a la entrada en vigencia de la Ley 9635 la tasa promedio de crecimiento de este rubro

fue del 9,2%, siendo que el crecimiento finalmente incorporado por el Poder Ejecutivo al presupuesto 2020 refleja una tasa de variación del 3,91%.

Finalmente se señala la importancia de tener claridad en el ámbito de aplicación de las reformas propuestas, pues si bien en la exposición de motivos se hace referencia al Presupuesto de la República el cual comprende básicamente al Gobierno Central, se debe tener presente que los principios y las demás disposiciones que se incluyen como reforma a la Ley 8131, tienen implicaciones para la generalidad de la administración pública, con las únicas excepciones establecidas en el artículo 1 de la citada norma.

III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

De acuerdo a una adecuada técnica legislativa, se debe corregir la fecha de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, siendo la correcta el 18 de setiembre de 2001.

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los presentes, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución Política

Delegación

La iniciativa **NO** puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción señalados en el artículo 124 constitucional, específicamente lo relacionado a la materia presupuestaria.

Consultas

Obligatorias:

- Corte Suprema de Justicia
- Tribunal Supremo de Elecciones
- Universidades Estatales
- Municipalidades del país
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Todas las Instituciones Autónomas

Facultativas:

- Contraloría General de la República.
- Procuraduría General de la República.
- Ministerio de Hacienda

V. NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Leyes

- Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos, de 18 de setiembre de 2001.
- Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos N°9371
- Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635

Jurisprudencia administrativa

- Opinión Jurídica OJ-063-2016

Elaborado por: fbm – mng
*/ lsch// 29-10-2019
c. archivo