ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

GUSTAVO ALONSO VIALES VILLEGAS
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 21.516

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Expediente N.º 21.516

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La consolidación fiscal es una lucha no acabada en nuestro país, si bien las medidas fiscales tomadas en el último año han contribuido a la generación de nuevos ingresos para el Estado, se sigue debiendo en mejor ejecución y contención del gasto público.

La Asamblea Legislativa ha liderado la consolidación fiscal en Costa Rica, la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.° 9635, fue un hito que marca el rumbo a un proceso de saneamiento de nuestras finanzas que apenas inicia. Esta ley crea nuevas fuentes de ingresos corrientes mediante la modernización de nuestro sistema tributario con el impuesto sobre el valor agregado y las rentas de capital, tributos que representan la mayor parte de la reforma fiscal recién aprobada.

Si bien la Ley N.° 9635, introduce un insípido régimen de contención del gasto, con modestas pero acertadas reformas al empleo público y una regla fiscal que aspira a ser universal en los presupuestos públicos; son medidas insuficientes en la ordenación del gasto público.

Desde el inicio de este periodo legislativo, los diputados del Partido Liberación Nacional designados en la Comisión de Asuntos Hacendarios se han preocupado por una revisión del ciclo presupuestario. Considerando que, mediante una correcta asignación y revisión presupuestaria, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales; la Asamblea Legislativa puede incidir directamente en un mejoramiento de la ejecución de los presupuestos públicos.

Una concepción del Presupuesto de la República, como herramienta de control de los ingresos y gastos públicos, y no como un sello de hule de lo que piden los entes estatales, es la aspiración a la que se pretende llegar en este periodo.

Para llegar a esa meta, en el presupuesto ordinario 2019, aprobado mediante Ley N.° 9632; se introdujo un grupo de nuevas normas de ejecución presupuestaria tendientes a convertir el presupuesto en una verdadera herramienta de control del ingreso y gasto público. Estas normas son diversas, abarcando desde el congelamiento de plazas hasta autorizaciones de subejecución para fomentar el ahorro institucional, en la medida de las posibilidades de cada ente público. Si bien todas estas normas son importantes, hubo una que, durante el 2019, ha evidenciado la mejor utilidad.

La norma de ejecución presupuestaria número 10 del presupuesto ordinario 2019, ha sido sin lugar a dudas, la que ha dejado en evidencia malas prácticas de asignación presupuestaria que se han hecho durante años.

Recordemos que el artículo 45 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N.° 8131, establece que podrán dictarse presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias tomando en cuenta ciertas consideraciones que reservan algunos movimientos presupuestarios a la autorización legislativa mediante procedimiento extraordinario. A grandes rasgos señala que quedan reservados a la Asamblea Legislativa los presupuestos que aumenten el monto total, los que aumenten gastos corrientes en detrimento de los de capital, los que afecten el endeudamiento y las transferencias entre servicios. Sin embargo, para nosotros es de especial importancia la reserva de ley a los movimientos entre programas presupuestarios de un mismo título. Los demás movimientos, los puede hacer el Poder Ejecutivo mediante decreto ejecutivo.

Estas limitaciones presupuestarias en la Ley N.° 8131, dejan un margen de discrecionalidad en el Ejecutivo nada saludable para los presupuestos públicos. Si bien por ley no se pueden hacer transferencias entre programas presupuestarios de un mismo título sin autorización legislativa; todas las transferencias dentro de un mismo programa dentro de sus partidas, si se puede hacer por decreto. Lo que deja un gran espacio de discrecionalidad en el Ejecutivo, especialmente en programas presupuestarios muy grandes de diferentes ministerios.

Entonces, la norma de ejecución presupuestaria número 10 del presupuesto ordinario 2019, viene a evidenciar esas malas prácticas que por años se han hecho vía decreto en el Poder Ejecutivo. La norma indica lo siguiente:

> *10) Durante el año 2019, los ministerios y sus entes adscritos, todas las instituciones y los órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y las 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 para el Control del Ingreso y Gasto Públicos.*

¿Qué nos dice esta norma? Que, durante el año 2019, dentro de un mismo programa presupuestario, no se pueden usar sobrantes de las partidas 0 de remuneraciones, 1 de servicios, 2 de materiales y suministros y 6 de transferencias corrientes; para aumentar otras partidas presupuestarias dentro del mismo

programa presupuestario. Siendo más restrictivo en la aplicación del artículo 45 de la Ley N.° 8131.

A junio de 2019 ya se han tramitado 3 presupuestos extraordinarios, todo producto de la norma de ejecución número 10 del presupuesto ordinario 2019. Esta norma ha venido a evidenciar esas malas prácticas presupuestarias de colchones presupuestarios en partidas sensibles como remuneraciones, para luego financiar partidas políticamente desgastantes como servicios, consultorías, viáticos y viajes.

Sistemáticamente se han identificado colchones en subpartidas irrelevantes de papelería y encuadernación, para luego inflar partidas de viáticos en el exterior vía decreto. Se han identificado partidas recortadas en el presupuesto ordinario alegando manejos heroicos en recortes presupuestarios, para luego ser infladas de nuevo con sobrantes de partidas sensibles de salarios y aportes a la seguridad social.

La norma 10, permitió identificar una persistente y reiterada intención del Poder Ejecutivo por recortar transferencias a programas sociales como los CEN CINAI para financiar faltantes presupuestarios que irresponsablemente fueron recortados en contratos de servicios como limpieza y seguridad.

También se han identificado recortes en detrimento de la seguridad social de las personas privadas de libertad, donde se ha intentado tomar importantes montos de dinero de la seguridad social, para financiar contratos de tobilleras electrónicas que fueron recortados en 40% en el presupuesto ordinario.

Esta sistemática y reprochable práctica, antes no podía ser identificada por la verdadera autoridad presupuestaria constitucional como lo es la Asamblea Legislativa. Sin esta norma, todos esos ejemplos evidenciados este año, se hubieran podido hacer por decreto, en detrimento de la seguridad social, la niñez costarricense y la administración de justicia.

El objeto de la presente ley es positivizar en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N.° 8131, los alcances de la norma presupuestaria número 10. Donde los movimientos entre las partidas de gasto corriente de remuneraciones, servicios, materiales y suministros y transferencias corrientes, de un mismo programa presupuestario requieran autorización legislativa.

El espíritu de esta reforma es obligar a los entes públicos a cumplir con el principio de anualidad presupuestaria de rango constitucional, mediante la introducción de este nuevo subinciso tendiente a buscar una mejor eficiencia en la asignación presupuestaria de los presupuestos ordinarios. De no hacerse una correcta asignación presupuestaria en los presupuestos ordinarios, estos entes deberán solicitar a la Asamblea Legislativa una modificación presupuestaria evidenciando la mala presupuestación y los colchones de los que deberían sacar el dinero.

Por las razones aquí mencionadas, someto a conocimiento de esta Asamblea Legislativa el siguiente proyecto ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

ARTÍCULO 1- Adiciónase un nuevo inciso al artículo 45 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley N.° 8131, de 18 de setiembre de 2001.

Artículo 45- Presupuesto extraordinario y modificaciones

Podrán dictarse presupuestos extraordinarios y modificaciones del presupuesto nacional, según las siguientes consideraciones:

a) Quedan reservados a la Asamblea Legislativa:

(…)

vi) Las transferencias dentro de un mismo programa presupuestario, de las partidas de gasto corriente sobre remuneraciones, servicios, materiales y suministros y transferencias corrientes. Se podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas, de las partidas mencionadas anteriormente, para incrementar otras partidas presupuestarias, solo si cuentan con autorización legislativa mediante modificación presupuestaria o presupuesto extraordinario.

(…)

Rige a partir de su publicación.

Gustavo Alonso Viales Villegas
Diputado

23 de julio de 2019.

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

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.