



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IEC-013-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**LEY PARA TRANSFORMAR EL CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA
ADULTA MAYOR (CONAPAM) EN EL INSTITUTO NACIONAL DE PERSONAS
ADULTAS MAYORES (INAPAM)**

EXPEDIENTE 22.918

INFORME ECONÓMICO

ELABORADO POR:

**ADA LUZ RODRÍGUEZ MARÍN
ASESORA PARLAMENTARIA**

SUPERVISADO POR:

**MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

6 DE JULIO DE 2022

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. SOBRE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES QUE APORTAN RECURSOS	3
2.1 De la Junta de Protección Social	4
2.2 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	10
a) De los Ingresos del Fodesaf	11
b) De los Egresos del Fodesaf	13
c) Del Superávit de Fodesaf	19
III. SITUACIÓN PROPUESTA	20
IV. CONSIDERACIONES FINALES.....	29



**AL-DEST-IEC-013-2022
INFORME ECONÓMICO¹**

**LEY PARA TRANSFORMAR EL CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA
ADULTA MAYOR (CONAPAM) EN EL INSTITUTO NACIONAL DE PERSONAS
ADULTAS MAYORES (INAPAM)**

EXPEDIENTE N° 22.918

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa propone transformar el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) en el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (Inapam), como una institución autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El fin primordial del Inapam será regir la producción, ejecución y fiscalización de la Política Nacional de Envejecimiento y Personas Adultas Mayores, en coordinación con las demás instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, así como orientar y coordinar la armonización de criterios, protocolos de atención, políticas de cobertura y acceso, estándares de calidad y articulación de la red de servicios, para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población adulta mayor, por parte de las entidades públicas y privadas.

Dentro de las fuentes de financiamiento para el desarrollo de los programas, los gastos de capital y de desarrollo institucional de dicho ente se incluyen recursos de la Junta de Protección Social (JPS), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), transferencias corrientes asignadas por el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de la Presidencia, entre otros.

**II. SOBRE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES QUE
APORTAN RECURSOS**

Tal y como se indicó, el proyecto dispone que el Inapam se financiará con recursos provenientes de la Junta de Protección Social y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, entre otros. A continuación, se hace una breve referencia

¹ Elaborado por Ada Luz Rodríguez Marín, Asesora. Supervisado por Mauricio Porras León, Jefe de Área Económica. Revisión final por Fernando Campos Martínez. Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

a la situación financiera de las organizaciones citadas y la disposición de sus recursos.

2.1 De la Junta de Protección Social

Según lo establecido en el artículo 2 de la ley N° 8718, la Junta de Protección Social tendrá a su cargo, en forma exclusiva, la creación, administración, venta y comercialización de todas las loterías, tanto las preimpresas como las electrónicas, las apuestas deportivas, los juegos, los video-loterías y otros productos de azar, en el territorio nacional, a excepción de los casinos; sin perjuicio de las concesiones o autorizaciones que otorgue la Junta para la administración o comercialización de estos productos, en cumplimiento de los fines públicos asignados.

Igualmente le corresponde a la Junta de Protección Social la exclusividad en la realización de todo tipo de rifas, tanto las preimpresas como las electrónicas, excepto las realizadas para fines promocionales en las cuales no deberá mediar cobro alguno para su participación y las efectuadas por asociaciones, fundaciones y entidades de bien social, cuyas utilidades se destinen a esos fines. Estas últimas deberán contar con la aprobación de la Junta Directiva de la Junta de Protección Social, conforme a los controles que esta Institución establezca para su realización. La anterior disposición no afecta las normas que en forma específica regulan la actividad de casinos, el juego Crea y el Bingo de la Cruz Roja.

La mayoría de las utilidades netas que se obtienen por las ventas de las loterías, juegos y otros productos de azar son distribuidas entre instituciones públicas, asociaciones, fundaciones u otras organizaciones privadas sin fines de lucro de bienestar social, según lo dispuesto en la Ley referida.

Tómese en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la ley, la utilidad neta antes de impuestos para cada emisión o sorteo se calculará deduciendo de la utilidad bruta, los montos correspondientes a la lotería no distribuida o no vendida, la cantidad devuelta por los comercializadores y el descuento respectivo por las ventas, los costos de producción y los premios efectivamente pagados; adicionalmente se deduce los gastos de administración, comercialización y el aporte para el fondo de jubilaciones y pensiones para los vendedores de lotería. Finalmente la utilidad neta por distribuir se determinará una vez deducido el “impuesto sobre utilidades de las loterías nacionales”, el cual está establecido en el artículo 16 de la Ley 8718, en el que se indica que, la Junta de Protección Social pagará sobre las loterías nacionales que venda, distribuya o comercialice, un impuesto único de renta de un 10%, el cual se establecerá sobre

las utilidades netas establecidas en el citado artículo 7, que mensualmente se distribuya a los acreedores de renta.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley, la utilidad neta total de la Junta de Protección Social será distribuida de la siguiente manera:

Cuadro N° 1. Junta de Protección Social. Distribución de la utilidad neta según Ley. Porcentajes.

INCISO Artículo 8	DESTINO	DE	HASTA
a	Junta de Protección Social para financiar los gastos de capital y de desarrollo institucional, así como los gastos que no tengan relación directa con la venta y operación de las loterías	13,00%	14,00%
c	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social destinado a financiar, exclusivamente, programas públicos de salud preventiva y al financiamiento de los programas y actividades de promoción y prevención de la salud mental	3,00%	3,10%
d	asociaciones, fundaciones u otras organizaciones cuyos fines estén dirigidos al bienestar y el fortalecimiento de instituciones públicas de asistencia médica	8,00%	9,00%
e	Asociación Cruz Roja Costarricense	1,00%	2,00%
f	Programas destinados a la prevención y atención del cáncer	5,00%	6,00%
g	Pensiones del régimen no contributivo CCSS	9,00%	9,50%
h	Juntas administrativas de las escuelas con programas de atención para población con discapacidad	2,00%	2,50%
i	Prevención y la lucha contra las enfermedades de transmisión sexual y la investigación, el tratamiento, la prevención y la atención del VIH-SIDA	1,00%	1,50%
j	Para programas destinados a la inclusión, así como participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad física, mental, psicosocial, intelectual o sensorial	7,00%	8,00%
k	Programas de prevención y tratamiento de la farmacodependencia y el alcoholismo	1,75%	2,75%
l	Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de Discapacidades en el Niño (ACTA) para programas destinados al tamizaje neonatal	1,00%	2,00%
m	Programas destinados a la atención de personas menores de edad en condición de abandono, así como para atender la población menor de edad en condiciones de vulnerabilidad	4,00%	5,00%
n	Programas destinados a la atención de personas menores de edad privadas de libertad o para personas menores de edad cuyo padre, madre, o ambos, estén privados de libertad	2,00%	3,00%
ñ	Entidades dedicadas a atender y proteger a las personas adultas mayores y para programas sin fines de lucro dirigidos a la atención de personas adultas mayores	24,80%	25,70%
o	Entidades dedicadas a la capacitación, organización y dirección de asociaciones, fundaciones y grupos de personas dedicadas a atender y proteger a las personas adultas mayores	0,30%	0,30%
p	Centros diurnos sin fines de lucro para personas adultas mayores	7,00%	7,50%
q	Programas de prevención y atención de las personas que son o han sido víctimas de la explotación sexual comercial y atención integral de mujeres que han sido	1,00%	2,00%

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • Fax: 22432609 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

	víctimas de violencia, en sus distintas manifestaciones; incluye la construcción y el equipamiento de albergues		
r	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación para reparaciones, mejoras y construcción de instalaciones deportivas, para la práctica del deporte y la recreación, así como para la representación de deportistas, entrenadores y dirigentes, con el fin de que puedan asistir, participar y competir en eventos de orden internacional, en el campo del deporte, la educación física, la recreación y la capacitación deportiva	1,00%	2,00%
s	Programas de atención de farmacodependencia que realiza Hogares Crea	0,25%	0,25%
t	Asociación Gerontológica Costarricense , para programas orientados a la promoción de una vejez digna, activa y participativa.	1,50%	1,50%
u	Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad (Conapdis) para desarrollar el programa destinado a la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad	1,00%	1,00%
u	Para la promoción de la autonomía de las personas adultas mayores	1,00%	1,00%
v	Para la adquisición de un terreno, así como para construir, equiparar y operar un centro psiquiátrico penitenciario	1,00%	2,00%
TOTAL		96,60%	111,60%

Fuente: Ley N° 8718

De conformidad con los porcentajes asignados, se tiene que la utilidad está distribuida por Ley entre un 95,60% y un 111,60%, siendo que en este último caso el límite deberá ajustarse al 100%.

Según lo dispone este mismo artículo, cuando exista una institución, organización u otra entidad no citada, con idoneidad para recibir fondos, podrá ser incluida como beneficiaria de recursos en el sector correspondiente, de conformidad con el Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social. Asimismo, los excedentes o fondos no girados a un sector específico, podrán ser redistribuidos a favor de los sectores prioritarios definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, el artículo 13 de la Ley asigna la utilidad neta de la lotería instantánea de la siguiente manera:

- El cincuenta por ciento (50%) de la utilidad neta que se obtenga del juego denominado lotería instantánea, se girará directamente al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banvhi), para que sea utilizado exclusivamente en el programa del fondo de subsidios para la vivienda que maneja esa Institución.
- El cincuenta por ciento (50%) restante, se les girará directamente a las fundaciones y asociaciones de cuidados paliativos o de control del dolor, que apoyen a las unidades de cuidados paliativos acreditadas ante el Ministerio de Salud y les presten servicios de asistencia biosicosocial y espiritual a las

personas en fase terminal. Estas unidades deben ser creadas como entidades sin fines de lucro y estar inscritas en el Registro Nacional. La efectiva distribución de este último porcentaje, se realizará según el Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.

De lo señalado, se desprende que la normativa asigna de un 34,6% a un 36,0% de la utilidad neta a distribuir a organizaciones relacionadas directamente con la atención de adultos mayores, siendo que la mayor proporción de recursos se asigna a entidades dedicadas a atender y proteger a las personas adultas mayores y para programas sin fines de lucro dirigidos a la atención de personas adultas mayores (inciso ñ).

Para llevar a cabo su función, la Junta de Protección Social cuenta con una estructura programática presupuestaria conformada por un programa de apoyo denominado Actividades Centrales y tres programas sustantivos, a saber, Administración de Loterías, Administración de Campos Santos y Gestión Social. Específicamente, corresponde al programa Gestión Social, en la Gerencia Desarrollo Social, establecer los mecanismos necesarios para ejercer en forma eficiente la supervisión, el control, así como la organización y dirección del área social, con el propósito de alcanzar los objetivos y metas de distribución de utilidades propuestos y evaluados, utilizando como herramienta los indicadores del Plan Anual Operativo.

A partir de información suministrada por la Junta de Protección Social², a continuación, se muestra el Estado de Utilidades para el año 2021, tomando en consideración el presupuesto modificado para ese año.

Cuadro N° 2. Junta de Protección Social. Detalle de ingresos, gastos y utilidad neta total según Presupuesto Modificado 2021
-cifras en miles de colones-

CONCEPTO:	PRESUPUESTO.MODIFICADO.2021.
Ventas Brutas	291.831.926
Menos:	
Devoluciones sobre Ventas	49.335.922
Ventas Efectivas	242.496.004
Menos:	
Descuento a vendedores	20.707.689

² Según consta en el oficio JPS-GG-GDS-0387-2022 enviado por la Señora Greethel Arias Alfaro, Gerente, Gerencia de Desarrollo Social de la Junta de Protección Social. De fecha 26 de abril de 2022.

Ventas netas	221.788.315
Menos:	
Pago de premios neto incentivo a vendedores	159.586.732
Utilidad bruta antes de costos	62.201.582
Menos	
Comisiones Sobre Ventas 10% y 12.79%	
Derecho de imagen 15%	8.944.293
Costos de Producción	2.050.888
Utilidad Bruta	51.206.401
Gastos de Administración	8.112.697
Gastos de Comercialización	8.814.550
Aportes Fondo de Jub. y Pens.	1.725.641
Utilidad Neta antes de impuesto	32.553.513
Impuesto sobre Utilidad Neta	3.255.351
Utilidad neta	29.298.162

Fuente: Junta de Protección Social.

De la información anterior se desprende que, según el presupuesto modificado para el año 2021, la utilidad neta de la JPS asciende a la suma de ₡29.413,5 millones, siendo que para el año 2020 se presupuestó en alrededor de ₡24.885,2 millones. Tómese en cuenta que el artículo 18 de la ley 8718 establece que después de transcurrido los 60 días naturales se procede con la oficialización de los sorteos y por ende la distribución de utilidades³, por lo cual existe un desfase de dos meses entre la fecha del sorteo y el momento en que se oficializa la utilidad a distribuir.

A partir de la información suministrada por la JPS se muestra a continuación el desglose de la distribución de dicha utilidad de conformidad con la Ley N°8718⁴, tomando como referencia el presupuesto modificado para el año 2021.

³ ARTÍCULO 18.- Pago de los premios

Los billetes que resulten premiados se le pagarán al portador cuando se presente dentro del plazo de sesenta (60) días naturales, contado a partir del día hábil siguiente a la realización del sorteo, en la Tesorería de la Institución o cualquier otro lugar que sea establecido por la Junta de Protección Social, siempre que no presenten roturas o alteraciones que hagan dudar de su autenticidad o validez

⁴ Según datos de la JPS, en el año 2019 las utilidades de la institución alcanzaron lo ₡39.787 millones. Para el 2020, por su parte, la institución proyectó un total de ₡38.814 millones; sin embargo,

Cuadro N° 3. Junta de Protección Social. Distribución de la Utilidad Neta.
Presupuesto modificado 2021

-cifras en miles de colones-

CONCEPTO	PRESUPUESTO	PORCENTAJE
UTILIDAD NETA A DISTRIBUIR	29.298.162	100,00%
Consejo Nal de Pol Publ. Persona Joven	143.458	0,49%
Comisión Nal. de Vacunación y Epidemiología	145.838	0,50%
Junta de Protección Social Gastos de Capital y Desarrollo Institucional	3.956.920	13,51%
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (Giros Directos)	847.911	2,89%
Organizaciones para el Bienestar y Fortalecimiento de Instituciones Públicas de Asistencia Médica	2.261.097	7,72%
Asociación Cruz Roja Costarricense	310.901	1,06%
Programas de Prevención y Atención Del Cáncer	1.413.186	4,82%
CCSS Pensiones Régimen No Contributivo	2.543.734	8,68%
Juntas Administrativas Escuelas Programas de Atención para Población con Discapacidad	565.274	1,93%
Organizaciones Prevención y Lucha Contra Enfermedades de Transmisión Sexual, la Investigación, el Tratamiento, la Prevención y Atención del VIH / Sida	282.637	0,96%
Programas a Personas con Discapacidad Física, Mental o Sensorial		0,00%
Consejo Nacional persona joven		0,00%
Apoyo gestión	1.187.076	4,05%
Proyectos	791.384	2,70%
Programas de Atención y Tratamiento de Farmacodependencia y Alcoholismo	777.252	2,65%
Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de Discapacidades en el Niño	367.428	1,25%
Programas de Atención de Menores de Edad en Condición Abandono y Vulnerabilidad	1.413.186	4,82%
Programa Menores Privados de Libertad o Personas Menores de Edad Cuyo Padre, Madre o Ambos estén Privados de Libertad	565.274	1,93%
Entidades que Atiendan y Protejan al Adulto Mayor y Programas sin fines de Lucro		0,00%
Asoc pro-Hosp Dr Raúl Blanco Cervantes	70.094	0,24%
Apoyo Gestión	5.620.056	19,18%

el impacto de la pandemia y la suspensión de sorteos o su frecuencia, disminuyó la cifra a ₡24.885 millones, los cuales fueron trasladados a las diferentes organizaciones beneficiadas.

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • Fax: 22432609 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

Proyectos	1.319.252	4,50%
Entidades Dedicadas a Capacitación de Organizaciones de Adulto Mayor	84.791	0,29%
Centros Diurnos de Adulto Mayor sin Fines de Lucro	1.978.460	6,75%
Programas de Prevención y Atención de Personas que son o han sido Víctimas de Explotación Sexual Comercial	282.637	0,96%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	282.637	0,96%
Programas de Atención de Fármaco Dependencia que Realiza Hogares Crea	70.659	0,24%
Asociación Gerontológica Costarricense	423.956	1,45%
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis)	282.637	0,96%
Centro Psiquiátrico Penitenciario	282.637	0,96%
Banco Hipotecario de la Vivienda	372.575	1,27%
Fundaciones y Asociaciones Cuidados Paliativos	372.575	1,27%
Pg. Promoción Autonomía Personas con Discapacidad física, mental. Sens. Adultos Mayores	282.637	0,96%

Fuente: JPS

Del cuadro anterior se desprende que la JPS presupuesta recursos por ¢9.779,24 millones (33,4%) destinados a organizaciones relacionadas con la atención del adulto mayor que incluye: entidades que atiendan y protejan al adulto mayor y programas sin fines de lucro (asociación pro-hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes, apoyo gestión, proyectos), entidades dedicadas a capacitación de organizaciones de adulto mayor, centros diurnos de adulto mayor sin fines de lucro, asociación gerontológica costarricense, programa de promoción autonomía personas con discapacidad física, mental, sensorial adultos mayores. Valga indicar que el 57,5% de los recursos los absorbe el rubro del apoyo gestión.

Es importante que se tome en cuenta que, en la actualidad, las instituciones únicamente pueden destinar estos recursos a los rubros que están definidos en el Manual de Criterios para la Distribución de Recursos, establecido de acuerdo con la Ley N°8718.

2.2 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

El Fodesaf se creó mediante la Ley N°5662 y es administrado por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los beneficiarios de Fodesaf son los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • Fax: 22432609 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente. (art. 2)

Los recursos de ese Fondo se destinan a financiar programas y servicios a cargo de las instituciones del Estado y de otras organizaciones expresamente autorizadas en su ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social. (art. 3)

En el artículo 15 de la citada Ley, se establece que el Fodesaf se financiará de la siguiente manera:

- a) *El Ministerio de Hacienda incluirá cada año, en el presupuesto ordinario anual de la República, una asignación equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas, y girará el monto resultante a la Desaf, para atender los programas y subsidios que se financian con recursos del Fodesaf.*
- b) *Los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo un 5% sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores. Se exceptúan de este recargo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como a los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley N.º 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley supracitada.*

Respecto a este punto se debe indicar que, con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, se relativizó la obligación del Poder Ejecutivo de cumplir con el giro de los destinos específicos. En este sentido, el artículo 30 de la citada Ley modificó el artículo 26 de la Ley de Fodesaf con el propósito de eliminar la disposición que obligaba al Ministerio de Hacienda a incluir, en el presupuesto ordinario de la República y girar oportunamente al Fondo, la totalidad del monto que resulte de multiplicar 593.000 salarios base.

a) De los Ingresos del Fodesaf

De acuerdo con la liquidación presupuestaria del Fodesaf para el ejercicio económico 2020⁵, el ingreso efectivo fue de ¢621.483,19 millones, y están

⁵ Liquidación Presupuestaria del Fodesaf Período 2020. Documento suministrado vía correo electrónico por el Señor Carlos Álvarez Obando. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. De fecha 16 de junio de 2021.

compuestos por los siguientes rubros: Recargo de planillas (58,01%), Transferencias del Gobierno Central -Impuesto al Valor Agregado (36,41%), la Recuperación de Morosidad (0,52%), Reintegros de las Unidades Ejecutoras (0,99 %), superávit del año 2019 (4,07%).

En el cuadro siguiente se puede observar la evolución de los ingresos reales del Fodesaf según fuente de financiamiento para el período 2016-2020.

Cuadro N°4. MTSS. Ingresos efectivos del Fodesaf, según fuente de financiamiento 2016-2020
(en millones de colones)

Fuente de financiamiento	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	582 310,5	609 100,4	637 786,7	669 352,3	621 483,2
Porcentaje sobre planillas (5%)	310 064,6	330 263,5	349 386,7	364 975,8	360 496,7
Planillas de patronos morosos	5 268,5	4 324,0	3 310,3	2 658,4	3 245,8
Impuesto del Valor Agregado (IVA) ^{1/}	235 812,4	251 550,6	233 040,6	255 583,0	226 253,8
Reintegros de unidades ejecutoras	8 943,3	5 903,4	9 089,9	11 209,4	6 169,5
Otros ingresos (reintegros en efectivo)	.	.	.	.	.
Intereses	0,6	0,8	0,8	0,60	0,72
Superávit del año anterior	22 221,1	17 058,1	42 958,4	34 925,1	25 316,6

^{1/} Con la entrada en vigencia de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas se establece Impuesto del Valor Agregado, anteriormente conocido como Impuesto sobre Ventas.

Fuente: Liquidación Presupuestaria Fodesaf 2020

Según se observa del cuadro anterior, en el año 2020 se presenta una disminución de ingresos en lo cual tiene un impacto significativo la reducción de la transferencia del Presupuesto de la República por parte del Ministerio de Hacienda proveniente del Impuesto del Valor Agregado (IVA), ésta se redujo en ¢29.329,16 millones, es decir, un 11,48%.

Los ingresos por concepto de Recargo sobre Planillas también mostraron una deducción de ¢4.479,09 millones equivalente a un 1,23% con respecto al periodo 2019, en tanto que los ingresos por Recuperación asociado con Patronos Morosos se incrementaron en ¢587,44 millones para un 22,10% en relación con el año anterior⁶.

⁶ Se indica que a partir del 2015 la Caja Costarricense del Seguro Social asumió el cobro por dicho concepto y a la Desaf únicamente le corresponde cobrar la deuda de los años anteriores, de conformidad con directrices emitidas por la Contraloría General de la República.

Por su parte, los ingresos por el rubro Renta de factores productivos financieros (intereses), mostraron un aumento de ¢0,09 millones, es decir un 14,29% en relación al periodo 2019, sin embargo, su participación relativa en la estructura del financiamiento es mínima. A sí mismo, los ingresos por Reintegros de Unidades Ejecutoras, en el año 2020 disminuyeron en un 44,96% con respecto al período anterior.

Por otra parte, el rubro correspondiente a los ingresos del superávit disminuyó en un 27,51% con respecto al periodo 2019, es decir, en ¢9.608,49 millones.

En total los ingresos del Fodesaf disminuyeron en el periodo 2019-2020 en ¢47.869,1 millones, un 7,15%.

b) De los Egresos del Fodesaf⁷

La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N°5662 del 23 de diciembre de 1974, así como otras normativas establecen una serie de destinos específicos para los recursos del Fondo, siendo que en algunos casos se establece un porcentaje definido, respecto a otros únicamente se hace mención del beneficiario; también la norma abre la posibilidad de establecer convenios u otros mecanismos para la asignación de recursos. A continuación, se presenta un detalle sobre la forma en que se la legislación distribuye los recursos para el año 2020.

Cuadro N° 5

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS SEGÚN NORMATIVA DICIEMBRE DE 2020

DETALLE	MONTO ASIGNADO POR LEY
ASIGNACIONES ESTABLECIDAS POR LEY CON PORCENTAJE ESTABLECIDO	
Fondo de Subsidio para la Vivienda (Ley 8783)	18.07%
Nutrición y Desarrollo Infantil CEN CINAI (Ley 8809 15%)	15.00%
Régimen no Contributivo de Pensiones (Art 4º Ley 8783 al menos 10,35%)	10.35%
IMAS-Programa Transf.Monet.Condicionadas-AVANCEMOS	8.00%
Comedores Escolares (Ley 8783, por lo menos 5.18%)	5.18%
Atención Integral para la Superación de la pobreza-Red de Cuido (4,00%Ley 9220)	4.00%

⁷ Liquidación Presupuestaria del Fodesaf Período 2020. Documento suministrado vía correo electrónico por el Señor Carlos Álvarez Obando. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. De fecha 16 de junio de 2021.

Bienestar y Promoción Familiar (Ley 8783 mínimo 4,00%)	4.00%
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	2.62%
Promoc. Def., Aten. y Protec. Der. de la Inf. y la Adol. (Ley 8783 mínimo 2,59%)	2.59%
Ley 8783 2,00% INAMU	2.00%
Construyendo Lazos de Solidaridad (Ley 9188 CONAPAM 2%)	2.00%
Asociación Pro Hospital de Nacional de Niños (Const. Torre de la Esperanza)	0.78%
Ley 8783 0,55% (Ley 7800, art.87)	0.55%
Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares-0.50 % Ley 8783	0.50%
Pacientes en Fase Terminal (Ley 8783 0,50%)	0.50%
Comisiones y Gastos por Servicios Financieros y Comerciales-0,50%	0.50%
Fondo Nacional de Becas - Ley 8783 0,43%	0.43%
Programa Prestación Alimentaria- Artículo 3 Inciso k Ley 8783 - 0.25%	0.25%
Aporte de Dinero efectivo. Asig. Familiar - Artículo 3 inciso h ley 8783 - 0,25%	0.25%
Atención a la Persona Adulta y Personas con Discapacidad (Art. 3 inciso d Ley 8783 0,25%)	0.25%
Programa Nacional de Empleo (PRONAE) Sub- Obras de Infraest. Zonas Indígenas (Art. 3 Ley 8783 0,23%)	0.23%
Ley 8783 - Olimpiadas Especiales 0,20% (Ley 7800, art.87)	0.20%
Ciudad de Los Niños	0.13%
Promoción a la Autonomía de las Personas con Discapacidad (Art. 3 Ley 8783 0,10%)	0.10%
Ciudad de Los Niños	0.00%
Subtotal	78.48%
ASIGNACIONES ESTABLECIDAS POR LEY SIN PORCENTAJE ESTABLECIDO	
• CCSS-Finan de las Pensiones de adultos mayores en situación de pobreza Ley 7983 (Ley 17, art. 31) No especifica monto • CCSS-Déficit Pres. Pensiones R.N.C. Art. 77 Ley 7983 (se define monto en abstracto) • Asegurados por Cuenta del Estado (Atención Indigentes - Ley 7374) (artículo 6) (No se especifica monto) • Prevención para el Consumo de Drogas (Ley 5662) (No se indica en la Ley)	
ASIGNACIONES POR CONVENIOS Y OTROS	

- Juntas de Educ.y administrativas-Comedores Escolares
- Crecemos
- Programa Nacional de Empleo (PRONAE)
- IMAS-Nutrición con Equidad (Jefas de Hogar o Seguridad Alimentaria)
- Atención a la Discapacidad
- Dirección Nacional CEN CINAI (Construcción y Equipamiento Cen Cinai)
- Atención a la Persona Adulta Mayor Personalizada
- Abastecimiento de Agua Potable a Sistemas Rurales
- Consejo Nacional de la Producción
- Reintegros
- Prevención para el Consumo de Drogas (Convenio)
- Proyecto CECUDI Santa Ana
- Reintegros o devoluciones

Fuente: FODESAF

El Presupuesto de Egresos (ordinario y extraordinario) del Fodesaf, para el ejercicio económico 2020, fue de ₡641.477,78 millones. De este presupuesto, al cierre del ejercicio económico 2020, se les giró a las diferentes unidades ejecutoras recursos por ₡613.078,98 millones, según se aprecia en el siguiente detalle.

Cuadro N° 6
FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILARES
INFORME DE EJECUCION PRESUPUESTARIA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020
Millones de Colones

DETALLE	PRESUPUESTO MODIFICADO	TOTAL EGRESOS
ASIGNACIONES ESTABLECIDAS POR LEY CON PORCENTAJE ESTABLECIDO		
Fondo de Subsidio para la Vivienda (Ley 8783)	109,184.99	105,713.31
Nutrición y Desarrollo Infantil CEN CINAI (Ley 8809 15%)	33,059.57	32,506.84
Régimen no Contributivo de Pensiones (Art 4º Ley 8783 al menos 10,35%)	74,034.79	71,045.09
IMAS-Programa Transf.Monet.Condicionadas-AVANCEMOS	50,000.00	48,395.58
Comedores Escolares (Ley 8783, por lo menos 5.18%)	33,973.62	33,667.38
Atención Integral para la Superación de la pobreza-Red de Cuido (4,00%Ley 9220)	26,234.46	25,549.53
Bienestar y Promoción Familiar (Ley 8783 mínimo 4,00%)	52,002.88	51,766.34
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	300.00	300.00
Promoc. Def., Aten. y Protec. Der. de la Inf. y la Adol. (Ley 8783 mínimo 2,59%)	16,988.81	16,096.27
Ley 8783 2,00% INAMU	13,117.23	12,429.55
Construyendo Lazos de Solidaridad (Ley 9188 CONAPAM 2%)	14,547.61	14,339.91
Asociación Pro Hospital de Nacional de Niños (Const. Torre de la Esperanza)	1,604.11	1,557.84

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • Fax: 22432609 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

Ley 8783 0,55% (Ley 7800, art.87)	3,607.24	3,418.13
Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares- 0.50 % Ley 8783	2,605.51	1,377.00
Pacientes en Fase Terminal (Ley 8783 0,50%)	3,279.31	3,107.39
Comisiones y Gastos por Servicios Financieros y Comerciales- 0,50%	3,279.31	2,968.10
Fondo Nacional de Becas - Ley 8783 0,43%	2,815.86	2,605.36
Programa Prestación Alimentaria- Artículo 3 Inciso k Ley 8783 - 0.25%	1,639.65	1,553.69
Aporte de Dinero efectivo Asig. Familiar - Artículo 3 inciso h ley 8783 - 0,25%	1,639.65	1,553.69
Atención a la Persona Adulta y Personas con Discapacidad (Art. 3 inciso d Ley 8783 0,25%)	1,639.65	1,624.87
Programa Nacional de Empleo (PRONAE) Sub- Obras de Infraest. Zonas Indígenas (Art. 3 Ley 8783 0,23%)	1,508.48	1,379.78
Ley 8783 - Olimpiadas Especiales 0,20% (Ley 7800, art.87)	1,311.72	1,242.95
Ciudad de Los Niños	294.69	287.00
Promoción a la Autonomía de las Personas con Discapacidad (Art. 3 Ley 8783 0,10%)	659.40	519.96
Ciudad de Los Niños	557.93	557.93
Subtotal	449,886.46	435,563.49
ASIGNACIONES ESTABLECIDAS POR LEY SIN PORCENTAJE ESTABLECIDO		
CCSS-Finan de las Pensiones de adultos mayores en situación de pobreza Ley 7983 (Ley 17, art. 31) No especifica monto	80,668.28	73,945.06
CCSS-Déficit Pres. Pensiones R.N.C. Art. 77 Ley 7983 (se define monto en abstracto)	4,710.10	4,316.97
Asegurados por Cuenta del Estado (Atención Indigentes - Ley 7374) (artículo 6) (No se especifica monto)	36,715.00	36,715.00
Prevención para el Consumo de Drogas (Ley 5662) (No se indica en la Ley)	12.00	12.00
Subtotal	122,105.38	114,989.03
Subtotal Asignaciones Establecidas por Ley	571,991.84	550,552.52
ASIGNACIONES POR CONVENIOS Y OTROS		
Juntas de Educ.y administrativas-Comedores Escolares	17,738.27	17,738.27
Crecemos	16,016.19	16,016.17
Programa Nacional de Empleo (PRONAE)	13,089.79	7,488.77
IMAS-Nutrición con Equidad (Jefas de Hogar o Seguridad Alimentaria)	7,177.24	6,579.14
Atención a la Discapacidad	5,548.64	5,548.64

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

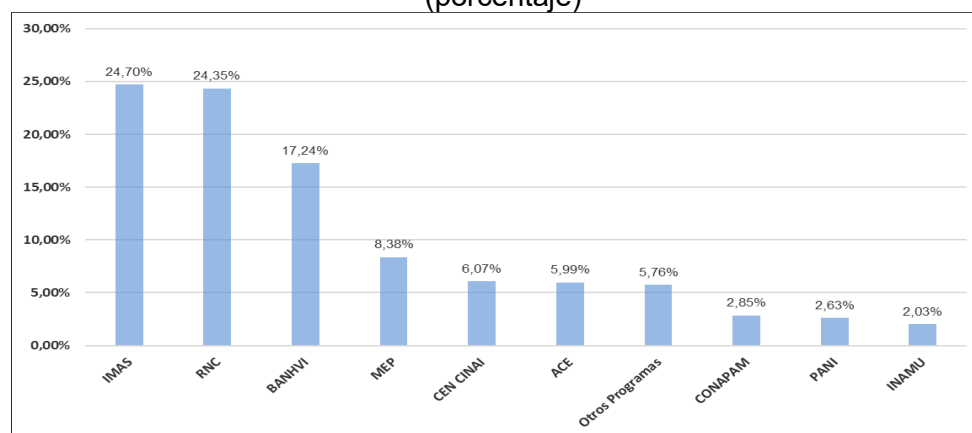
Teléfono: 22432366 • Fax: 22432609 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

Dirección Nacional CEN CINAI (Construcción y Equipamiento Cen Cinai)	5,231.35	4,721.84
Atención a la Persona Adulta Mayor Personalizada	3,280.72	3,140.06
Abastecimiento de Agua Potable a Sistemas Rurales	1,000.00	967.17
Consejo Nacional de la Producción	250.00	250.00
Reintegros	73.80	0.09
Prevención para el Consumo de Drogas (Convenio)	77.72	76.31
Proyecto CECUDI Santa Ana	2.12	0.00
Reintegros o devoluciones	0.10	0.00
Subtotal	69,485.94	62,526.46
TOTAL EFECTIVO	641,477.78	613,078.98

Fuente: FODESAF

Tal y como se muestra en el siguiente gráfico, de las transferencias realizadas a las unidades ejecutoras, el 24,70% corresponde al IMAS, el 24,35% al Régimen No Contributivo de la CCSS, el 17,24% al BANHVI, el 8,38% al MEP, el 6,07% CEN CINAI, el 5,99% a Asegurados por Cuenta del Estado, el 5,76% a Otros Programas, el 2,85% al CONAPAM, el 2,63% al PANI y el 2,03% al INAMU.

Gráfico N°1
 Costa Rica, Fodesaf:
 Porcentaje distribución de recursos por Unidad Ejecutora
 Periodo 2020
 (porcentaje)



Fuente: Fodesaf. Liquidación Presupuestaria 2020

En el cuadro siguiente se muestra una serie histórica de las transferencias que el Fodesaf realizó a las diferentes instituciones ejecutoras de programas sociales en el período 2016-2020.

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • Fax: 22432609 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

**Cuadro N° 7 . Fodesaf: Distribución de Recursos Girados según Institución.
Período 2016-2020 (colones)**

Unidad ejecutora	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	565 252,5	566 142,0	602 861,7	644 035,7	613 078,9
Banco Hipotecario de la Vivienda	104 575,3	101 523,3	110 219,7	120 844,1	105 713,3
Caja Costarricense de Seguro Social	171 232,8	169 277,6	182 858,6	199 402,8	192 097,6
- Régimen No Contributivo de Pensiones	131 834,5	126 134,8	140 044,0	156 000,3	149 307,1
- Programa Asegurados por cuenta del Estado (Indigentes)	35 000,0	36 715,0	36 715,0	36 715,0	36 715,0
- Programa Pacientes en Fase Terminal	1 504,7	3 394,7	3 049,8	3 343,8	3 107,4
- Comisiones Gastos por Servicios Financieros Comerciales	2 893,6	3 033,1	3 049,8	3 343,8	2 968,1
Ciudad de los Niños	756,7	762,5	793,0	869,4	844,9
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	13 037,3	14 930,8	18 027,6	16 470,2	17 480,0
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	5 025,7	5 757,4	6 874,7	7 706,1	7 693,5
Fondo Nacional de becas	18 484,2	18 431,9	18 640,0	10 887,9	2 605,4
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	89,7	83,2	89,7	89,7	88,3
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	1 958,6	1 490,0	2 081,4	2 289,4	967,2
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	4 913,5	4 213,8	4 574,7	5 015,7	4 661,1
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	0,0	0,0	0,0	2 019,8	0,0
Instituto Mixto de Ayuda Social	123 711,3	125 727,3	126 644,7	147 657,0	151 414,1
- Programa Bienestar y Promoción Familiar	51 624,6	57 867,6	61 730,1	63 061,6	61 452,9
- Red de Cuido	23 116,7	23 923,4	24 392,4	26 750,2	25 549,5
Programa Creceamos	0,0	0,0	0,0	7 845,2	16 016,2
- Programa AVANCEMOS	48 970,0	43 936,3	40 522,2	50 000,0	48 395,6
Instituto Nacional de Mujeres	11 574,5	11 236,7	12 199,2	13 375,1	12 429,5
Ministerio de Educación Pública - Comedores Escolares ^{1/}	48 119,8	48 777,9	49 346,5	50 469,3	51 405,7
Ministerio de Salud - OCIS- Sanebar	20 481,3	29 820,5	25 161,8	800,0	300,0
Ministerio de Salud - Dirección CEN CINAI	0,0	0,0	0,0	32 885,5	37 228,7
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ^{2/}	15 112,8	10 501,6	10 117,3	11 057,5	10 245,6
- Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social	2 000,0	1 350,0	1 500,0	0,0	0,0
- Programa Nacional de Empleo	11 806,4	7 886,4	7 116,4	9 394,1	8 868,6
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	1 306,4	1 265,2	1 500,9	1 663,4	1 377,0
Ministerio de Cultura y Juventud	1 147,4	.	0,0	0,0	0,0
JAPDEVA	.	.	0,0	0,0	0,0
Municipalidades	500,0	365,4	510,0	692,3	0,0
Patronato Nacional de la Infancia	16 276,8	14 551,5	15 798,0	16 287,8	16 096,3
Asociación Pro Construcción Hospital Nacional de Niños	4 514,0	4 382,3	4 757,7	5 216,3	1 557,8
Reintegros y Devoluciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Consejo Nacional de la Producción	0,0	0,0	0,0	0,0	250,0
Reintegros al Gobierno Central ^{3/}	3 740,8	4 308,1	14 167,1	0,0	0,0

^{1/} No Incluye los recursos que se giraron por Presupuesto Nacional a través del MEP para el programa Transferencia No Monetaria (AVANCEMOS), es decir, estos recursos se incluyen en el presupuesto del IMAS.

^{2/} No incluye los recursos que se giraron por Presupuesto Nacional a través del MTSS para los programas Régimen No Contributivo de Pensiones y Seguridad Alimentaria o Jefas de Hogar, debido a que estos presupuestos se transfieren a la CCSS y al IMAS, respectivamente.

^{3/} Corresponde a programas sociales financiados por el Fodesaf y se ejecutan por Presupuesto Nacional a través del MTSS y MEP y quedaron pendiente de reintegrar al Gobierno Central en el periodo que correspondía.

Fuente: MTSS. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf). Liquidación Presupuestaria del Fodesaf Periodo 2020.

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

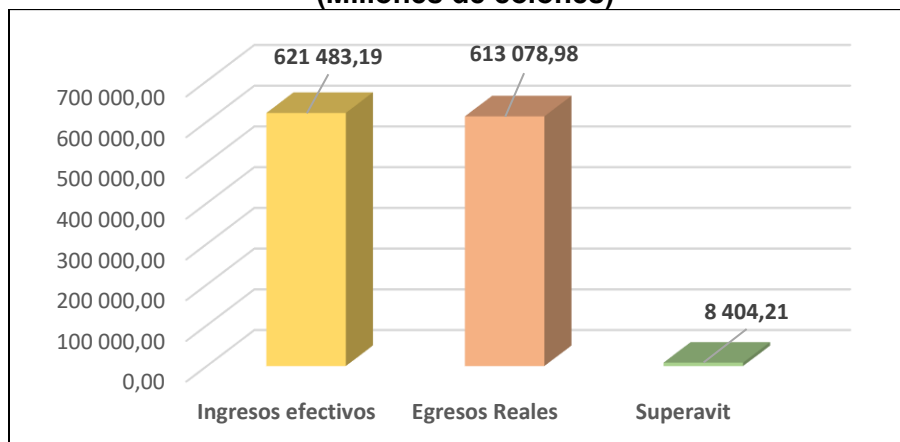
Teléfono: 22432366 • Fax: 22432609 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

Según se observa, los montos girados al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor oscilan entre ₡13.037,3 millones en el año 2016 y los ₡18.431,9 millones en el 2018; para el 2020 se giraron ₡17.480,0 millones.

c) Del Superávit de Fodesaf

En el siguiente gráfico se presenta los resultados de la gestión económica del Fodesaf para el periodo del 01 enero al 31 de diciembre del 2020, el cual resulta de la diferencia entre ingresos efectivos por ₡621.483,19 millones y egresos reales por ₡613.078,98 millones, generando un superávit específico al cierre del período antes mencionado por ₡8.404,21 millones, que representa un 1.35% de los ingresos totales.

Gráfico N°2
Costa Rica, Fodesaf: Ingresos-Egresos-Superávit Especifico
Año 2020
(Millones de colones)



Fuente: Fodesaf. Liquidación Presupuestaria 2020

El Superávit Específico en mención, se distribuirá entre aquellas instituciones de programas sociales que se financian por medio de un porcentaje o monto fijo de los ingresos del Fodesaf, de conformidad con la legislación; así mismo, se asignan recursos al Fondo General del Gobierno, producto de las erogaciones que se generaron en el año 2020 y que no fue posible reintegrar a dicho Fondo; y, el restante se destinará al financiamiento de otros programas sociales

En relación con los resultados del 2020, es importante tomar en cuenta que éstos se vieron afectados por la situación extraordinaria generada por la pandemia de coronavirus en ese año. Al respecto, según se indica en el documento “Resultado de la Gestión Económica del Fodesaf” incluido en la página Web de la Contraloría

General de la República⁸, los ingresos del periodo 2020 disminuyeron en un 7,15%, siendo que el porcentaje de incremento del año 2019 respecto al año anterior (2018) fue de un 4,95%; esta disminución se ve influenciada en parte por la contracción económica que disminuyó los ingresos del estado, así como la actividad laboral y por ende el aporte de planillas.

Por otra parte, a partir de la información proporcionada por Fodesaf, se determina que para el 2020 el presupuesto modificado por ₡641.477,78 millones se destinó en un 70,13% a compromisos establecidos por Ley con un porcentaje definido, un 19,04% a destinos definidos por Ley pero sin asignación de un porcentaje específico, con lo cual las asignaciones por Ley suman el 89,17%. El resto de los recursos, sea el 10,83%, se asignan por convenios u otras normativas o a discreción de la administración según las prioridades de gobierno.

Finalmente se señala que, de conformidad con la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central N°9524 del 07 de marzo del 2018, todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central (entre ellos el de Fodesaf) serán incorporados al Presupuesto Nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, lo cual, de acuerdo con los transitorios I y II de la Ley, debe ocurrir a partir del proceso presupuestario 2021; es por ello que para ese año no se cuenta con un presupuesto individualizado del Fondo, sino que es subsumido en el Presupuesto Nacional, de ahí que el análisis se hiciera con los datos del 2020⁹.

III. SITUACIÓN PROPUESTA

Tal y como se indicó anteriormente, la iniciativa propone transformar el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor en el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores, en adelante el Inapam, como una institución autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Según lo establece el proyecto en su artículo 19 formarán parte del patrimonio del Instituto:

⁸ Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) - Contraloría General de la República https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150210:22:3606277524871::NO::P22_NO_DOC,P22_ANNO,P22_TIPO_DO C,P22_COD_INSTITUCION,P22_CONSECUTIVO:239972,2020,8,1201,1&cs=353kWEAjXeB505o_Q090t_KP NmaqD0DLLbRvRtY6P0-PjcfAUjemPjFOAOihPv0tltDyQP5EgseheSCBSpBu3uQ

⁹ Al 24 de mayo del 2022 la información presupuestaria del 2021 tampoco se encuentra en la página Web de Fodesaf https://www.fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/Plan_Presupuesto_del_Fodesaf.html

a) Todos los bienes muebles e inmuebles a nombre del Conapam y los terrenos, los edificios, los equipos, el material rodante y, en general, todos los bienes muebles e inmuebles que llegue a tener el Inapam.

b) Los bienes y recursos donados por personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras. Para tal efecto, se autoriza a todas las instituciones públicas para que donen bienes y recursos al Instituto.

c) En general, todos los bienes muebles e inmuebles que puedan adquirir por cualquier título.

Por su parte, de conformidad con el artículo 21 dentro de las fuentes de financiamiento para el desarrollo de los programas, los gastos de capital y de desarrollo institucional de dicho ente, se incluyen entre otras:

- Un 20% de los superávits libres de la Junta de Protección Social.
- Recursos del 1,5% del inciso t) del artículo 8, de la Ley 8718, Autorización para el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social y Establecimiento de la Distribución de Rentas de las Loterías Nacionales, de 17 de febrero de 2009.
- El 5 por ciento (5%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- Superávit libre de los recursos que la Junta de Protección Social le aporta al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi).
- Transferencias corrientes asignadas por el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de la Presidencia.

A continuación, se analizan las principales fuentes de financiamiento propuestas.

a) Un 20% de los superávits libres de la Junta de Protección Social

En torno al tema del superávit, es necesario indicar que el resultado presupuestario del sector público se determina a partir de la diferencia entre los ingresos y los gastos totales; si esta diferencia es positiva se le denomina superávit y si es negativa constituye un déficit¹⁰.

¹⁰ En el componente ingresos se incorpora el financiamiento de las instituciones y en el componente del gasto los pagos efectuados por concepto de amortización.

Durante la fase de formulación presupuestaria no existen diferencias entre los ingresos y gastos totales, sin embargo, en la ejecución efectiva sí se presentan diferencias, sustentadas en la capacidad ejecutora de las instituciones, situaciones no habituales durante el periodo, condiciones económicas que afecten la dinámica de los ingresos, u otros. Importante señalar que también genera superávit la subejecución presupuestaria producto de políticas fiscales que limitan el gasto, como por ejemplo la regla fiscal. Este superávit se presupuesta en periodos subsiguientes como recursos de vigencias anteriores, propiciando un eventual ciclo de acumulación de este concepto.

El superávit presupuestario se puede descomponer en lo que corresponde a superávit libre y a superávit específico. Los superávits libres corresponden al *“exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de gastos que puede financiar”*¹¹, es decir, comprendería aquellos recursos que no están comprometidos para el ejercicio presupuestario siguiente. Por su parte el superávit específico se define como el *“exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico”*¹².

A partir de información suministrada por la Junta de Protección Social, y la contenida en la página Web de la Contraloría General de la República¹³, se muestra en el siguiente cuadro el detalle del superávit libre y específico de dicho ente para el periodo 2020 y 2021.

Cuadro N° 8. Junta de Protección Social. Detalle del superávit presupuestario por periodo.

-Millones de colones-

	2020	2021
Ingresos	281,219.45	266,170.30
Egresos	233,522.04	210,076.57
SUPERÁVIT	47,697.41	56,093.73
<i>Superávit Libre</i>	<i>25,962.62</i>	<i>29,161.31</i>
<i>Superávit Especifico</i>	<i>21,734.79</i>	<i>26,932.42</i>

Fuente: JPS y CGR

¹¹ <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/sipp-glosario.html>

¹² Idem

¹³

https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220:5:::NO:5:P5_ANO,P5_INST:2022,3007045617&cs=3qyYIQ34d31DWBIYBnMvK95X5kbUSUOwzZdkxt3hOfXfAA2qkXR9kRw5jguGwJosArqdH2XnpquV7r42VLutM5A

Como se observa, para el año 2020 el superávit libre de la JPS alcanzó los ₡25,962.62 millones y para el 2021 los ₡29,161.31, lo que implica un incremento del 12.3% (₡3.198,69 millones); según se señaló, estos recursos se incluyen para su ejecución en el periodo presupuestario siguiente.

Con respecto a la propuesta se indica que un 20% de los superávits libres de la JPS serán fuente de financiamiento del INAPAM. Por lo anterior, en el siguiente cuadro se incluye un estimado de dichos recursos.

Cuadro N° 9. Junta de Protección Social. Situación Propuesta
-cifras en colones-

	2020	2021
Superávit libre	25 962 618 716,63	29 161 307 099,98
20% del superávit libre	5 192 523 743,33	5 832 261 420,00

Fuente: JPS y elaboración propia.

De la estimación anterior se tendría que dicho financiamiento tomando como referencia el año 2020 ascendería a alrededor de ₡5.192,5 millones y si se toma como referencia el año 2021 dicha suma se estima en aproximadamente ₡5.832,2 millones.

Valga indicar que si se toma como referencia los datos del presupuesto modificado para el año 2021 de la JPS, se tiene que, de la utilidad a distribuir aproximadamente ₡9.779,24 millones (33,4%) son destinados a organizaciones relacionadas con la atención del adulto mayor, con la propuesta se agregarían ₡5.832,2 millones más si se toma como referencia ese año, ya que la propuesta no modifica los ingresos ya asignados, excepto los de la Asociación Gerontológica Costarricense en cuanto a su destino.

Al respecto, se indica por parte de la JPS¹⁴ que la ley N°7997 autoriza a la institución a donar recursos del Superávit a Asociaciones y Fundaciones Pro Hospitales de la CCSS, por lo que la afectación se daría en caso de existir faltante de recursos del superávit para la atención de dichos proyectos, esto dado que estos recursos constituyen un aporte extraordinario que ha permitido la atención de proyectos de gran cuantía o bien complementarlos para lograr la satisfacción de la necesidad planteada por las Asociaciones o Fundaciones Pro Hospital.

¹⁴ Según consta en el oficio JPS-GG-GDS-0387-2022 enviado por la Señora Greethel Arias Alfaro, Gerente, Gerencia de Desarrollo Social de la Junta de Protección Social. De fecha 26 de abril de 2022.

Un aspecto importante de rescatar es que proyectos para la construcción de edificaciones hospitalarias equipadas han sido en los últimos años proyectos de gran relevancia que se han podido desarrollar gracias a que la Junta de Protección Social ha podido hacer uso de los recursos de superávit libre; al respecto se debe indicar que el área de fortalecimiento según la Ley 8718 en materia constructiva, solo puede hacer mejoras a las instalaciones.

Aunado a lo anterior, la Gerencia de Desarrollo Social aclara que los recursos que la Ley 8718 en el artículo 8 inciso a) establece que se destinen para gastos de capital y desarrollo institucional, se incluyen en el superávit, dado que es para el desarrollo de proyectos que trascienden el periodo presupuestario, de lo anterior se tendría que la propuesta estaría limitando el uso de recursos en ese fin.

b) Recursos del 1,5% del inciso t) del artículo 8, de la Ley 8718

Según lo establecido en Ley 8718 en su artículo 8 inciso t), se destina a la Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO) el 1,5 % de la utilidad neta total de la Junta de Protección Social, quienes en la actualidad con dichos recursos brindan diferentes servicios a la población adulta mayor que permiten mejorar su calidad de vida, por lo cual de ser trasladarlos al INAPAM afectaría directamente la prestación de estos servicios, siendo que estos recursos constituyen una fuente importante de ingresos para dicha Organización.

Seguidamente se muestran los montos presupuestados y ejecutados para la Asociación Gerontológica Costarricense por concepto de lo establecido en el inciso t) artículo 8 de dicha ley para los últimos cinco años.

Cuadro N° 10. Recursos inciso t) artículo 8, ley N°8718

	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN
2017	628,698,400.00	621,741,137.05
2018	637,566,200.00	637,566,199.96
2019	697,672,800.00	696,601,157.45
2020	388,739,500.00	388,739,499.98
2021	423,957,000.00	423,957,000.00

Fuente: JPS

De acuerdo con los datos suministrados por la JPS, en los últimos cinco años la ejecución de recursos por concepto del inciso t) del artículo 8 oscila entre ¢388.7 millones en el 2020 y ¢696,60 millones en el 2019.

Por su parte si se toma como referencia el Informe de Labores de AGECO para el período 2019¹⁵, se tiene que los ingresos totales para ese año alcanzaron los ₡1.422,52 millones siendo que los recursos provenientes de la JPS representan el 50.8%. Por su parte el 57.4% del gasto de ese año se financia con recursos provenientes de la Junta.

Cuadro N° 11. AGECO. Ingresos-Gastos 2019.

Millones de colones

FUENTE	INGRESOS	ESTRUCTURA	GASTOS	ESTRUCTURA
Junta de Protección Social	722.74	50.8%	807.94	57.4%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	360.20	25.3%	360.20	25.6%
Fondos Propios	339.58	23.9%	240.52	17.1%
TOTAL	1,422.52	100.0%	1,408.66	100.0%

Fuente: Informe de Labores de AGECO 2019. Página 96

De acuerdo con la fuente de información indicada, los recursos transferidos por la JPS se destinan en un 56.2% al pago de servicios y un 36.3% al pago de remuneraciones. Por su parte con estos recursos se financió el 97.3% de las compras de bienes duraderos, el 76.2% de la compra de materiales y suministros, el 69.7% del pago de servicios y únicamente el 43.3% del pago de remuneraciones.

Cuadro N° 12. AGECO. Uso de los recursos JPS 2019.

Millones de colones

	Gastos	Estructura	Gasto Total	Porcentaje
Remuneraciones	293,05	36,3%	676,12	43,3%
Servicios	454,28	56,2%	652,17	69,7%
Materiales y Suministros	27,3	3,4%	35,85	76,2%
Bienes Duraderos	32,45	4,0%	33,35	97,3%
Transferencias Corrientes	0,86	0,1%	11,19	7,7%
Total	807,94	100,0%	1.408,68	57,4%

Fuente: Informe de Labores de AGECO 2019. Página 96

Pareciera que la propuesta pretende trasladar la totalidad de dichos recursos al INAPAM (1.5% inciso t artículo 8 ley 8718); al respecto, la JPS es del criterio de que si bien se reconoce la necesidad de fortalecer la estructura organizacional que se crea con la propuesta, es importante que se evalúe el impacto de dirigir recursos que hoy se destinan directamente a un programa de adulto mayor a la operación

¹⁵Último disponible en su página Web <https://ageco.org/informe-anual/>

administrativa de un Instituto, en detrimento de un programa que atiende directamente esa población.

c) El cinco por ciento (5%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Tal y como se mencionó en el acápite anterior, de acuerdo con la liquidación presupuestaria del Fodesaf para el ejercicio económico 2020¹⁶, su ingreso efectivo fue de ₡621.483,19 millones, siendo que el 5% de tales ingresos representa alrededor de ₡31.074,1 millones.

En adición a lo anterior, debe tomarse en cuenta que el Transitorio I del proyecto se dispone lo siguiente

“TRANSITORIO I- A partir de la publicación de esta ley, en todas las disposiciones legales y reglamentarias existentes en lugar de "Consejo Nacional la Persona Adulta Mayor" deberá leerse "Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores".

Al respecto, debe considerarse que la Ley N°5662 en su artículo 3 inciso o) establece un porcentaje de los recursos a favor del CONAPAM equivalente a un 2% de los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios percibidos por Fodesaf, la disposición de los recursos se establece en el citado inciso de la siguiente manera:

“o) Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) se destinará un dos por ciento (2%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios percibidos por Fodesaf, para el cumplimiento de los fines y las funciones establecidos en su ley de creación. A partir del primer giro de los recursos aquí dispuestos, Fodesaf cesará el financiamiento actual y futuro de programas de Conapam acordados mediante convenios.

De los recursos que el Conapam destinará para la atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes, se autoriza hasta un cincuenta por ciento (50%) de los costos de la planilla del personal especial encargado de atender a las personas adultas mayores internadas en establecimientos para su cuidado y atención. Los centros privados deberán comprobar su idoneidad, ante el Ministerio de Salud, estar

¹⁶ Liquidación Presupuestaria del Fodesaf Período 2020. Documento suministrado vía correo electrónico por el Señor Carlos Álvarez Obando. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. De fecha 16 de junio de 2021.

acreditados de conformidad con la Ley General de Salud, y sus reformas, lo estipulado en el reglamento de esta ley, y deberán tener el carácter de bienestar social vigente otorgado por el IMAS.

Todos los establecimientos dedicados al cuidado diario y permanente de las personas adultas mayores no podrán excluir como requisito de admisión a las personas adultas mayores con enfermedades mentales, por su orientación sexual, ni por limitaciones físicas para realizar actividades de la vida diaria básica o instrumentales.

Los costos de planilla del personal especializado que mediante esta ley se autorizan para los programas de Conapam deberán ser previamente aprobados y reglamentados por la Junta Rectora de esa entidad. El uso de estos fondos para fines diferentes o innecesarios acarreará sanciones administrativas para las personas funcionarias responsables, sin perjuicio de las acciones que correspondan en materia civil o penal.

Los recursos de Fodesaf que se transfieran a Conapam de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, solo podrán ser utilizados en programas de atención a personas adultas mayores en condición de pobreza o pobreza extrema”

Partiendo de lo anterior podría interpretarse que el 2% que se establece en la Ley a favor del CONAPAM, correspondería ahora a Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; según se indicó, los montos girados al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor oscilan entre ₡13.037,3 millones en el año 2016 y los ₡18.431,9 millones en el 2018 siendo que para el 2020 se giraron ₡17.480,0 millones.

Se debe indicar que actualmente el Fodesaf destina sus recursos a una serie de beneficiarios ya establecidos, siendo que cualquier aumento en la cantidad de recursos asignados a cada uno de ellos debe ser evaluado para que no vaya en detrimento de las finanzas del propio Fondo o de alguno de los demás beneficiarios.

De lo anterior se tiene que aumentar los recursos asignados en ₡31.074,1 millones anuales, conlleva necesariamente una afectación los recursos destinados a otros fines, esto por cuanto el proyecto no incrementa las fuentes de ingreso del Fondo.

d) Superávit libre de los recursos que la Junta de Protección Social le aporta al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi).

El Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) recibe recursos según la ley 8718 que establece en su artículo 13 la distribución de la utilidad neta de la lotería instantánea. Según se indicó, al Banhvi se le distribuye el 50% de los recursos cada vez que se cuenta con utilidades de la lotería instantánea, recursos que se deben destinar exclusivamente al programa del fondo de subsidios para la vivienda que maneja esa institución.

Según lo indicado por la Junta de Protección Social¹⁷, dicha entidad no destina recursos del Superávit libre al Banhvi.

e) Transferencias corrientes asignadas por el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de la Presidencia¹⁸.

A continuación, se muestran los recursos asignados en el Presupuesto de la República por la Presidencia de la República (Título 201) al Conapam, para el periodo 2020-2022:

Cuadro N° 13. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
Presupuesto 2020-2022

Cifras en millones de colones

CONCEPTO	2020	2021	2022
Presupuesto inicial	3,798.8	18,984.6	22,360.1
Presupuesto final	3,967.8	20,829.4	
Devengo	3.774,6	19,984.4	

Fuente: DAP con datos de las liquidaciones de egresos de la Contabilidad Nacional y a Ley de Presupuesto 2022.

Tal y como se desprende del cuadro anterior, al Conapam se le presupuestaron recursos en el año 2022 por la suma de ₡22,360.1 millones.

Importante destacar que en el año 2020 al Conapam se le asignaban transferencias a través de la Presidencia de la República, pero a partir del 2021 fue incorporado como el programa 029 de la Presidencia de la República, en cumplimiento de la Ley N° 9524 “Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central”.

¹⁷ Oficio JPS-GG-GDS-387-2022. Gerencia de Desarrollo de la Junta de Protección Social. De 26 de abril de 2022.

¹⁸ Información suministrada por el Señor José Rafael Soto González. Director Departamento de Análisis Presupuestario, Asamblea Legislativa. De fecha 20 de junio de 2022.

Adicionalmente se estaría financiando al INAPAM a partir de los siguientes rubros:

- Los legados, las subvenciones y las donaciones de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, privadas o públicas y los aportes del Estado o de cualquiera de sus instituciones, siempre que no comprometan la independencia, transparencia y autonomía del Inapam.
- Fondos provenientes de créditos y préstamos.
- Los demás rubros señalados en otras leyes y normas vigentes.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

- La iniciativa propone transformar el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor en el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores.
- Con respecto al posible financiamiento del Inapam, se establecen específicamente las siguientes: un 20% de los superávits libres de la Junta de Protección Social; recursos del 1,5% del inciso t) del artículo 8, de la Ley 8718, el 5% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; superávit libre de los recursos que la Junta de Protección Social le aporta al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi); así como las transferencias corrientes asignadas por el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de la Presidencia, entre otros.
- Con respecto al 20% de los superávits libres de la Junta de Protección Social; dicho financiamiento tomando como referencia el año 2021 ascendería a alrededor de ₡5.832,2 millones. Valga indicar que según datos del presupuesto modificado para el año 2021 de la JPS, se tiene que, de la utilidad a distribuir aproximadamente ₡9.779,24 millones (33,4%) son destinados a organizaciones relacionadas con la atención del adulto mayor, con la propuesta tomando como referencia el año 2020 se agregarían ₡5.192,5, ya que la iniciativa no modifica los ingresos ya asignados, excepto los de la Asociación Gerontológica Costarricense en cuanto a su destino.
- Según la propuesta también formaría parte del financiamiento del Inapam, el 1,5 % de la utilidad neta total de la Junta de Protección Social que se destina a la Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO), según lo establecido en el inciso t) artículo 8 de la Ley 8718, al respecto se tiene que de acuerdo

con los datos suministrados por la JPS, en los últimos cinco años la ejecución de recursos por concepto del inciso t) del artículo 8 oscila entre ¢388.7 millones en el 2020 y ¢696,60 millones en el 2019, siendo que en el año 2021 dicho monto ascendió a la suma de ¢423.9 millones. Pareciera que la propuesta pretende trasladar la totalidad de dichos recursos al Inapam, no obstante, la JPS es del criterio de que si bien se reconoce la importancia de fortalecer la estructura organizacional que se crea con la propuesta, es importante que se evalúe el impacto de dirigir recursos que hoy se destinan directamente a un programa de adulto mayor en específico a la operación administrativa de un Instituto, en detrimento de un programa que atiende directamente esa población.

- Aunado a los ingresos anteriores se propone para el financiamiento del Inapam el 5% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por el Fodesaf. De acuerdo con la liquidación presupuestaria del Fodesaf para el ejercicio económico 2020 su ingreso efectivo fue de ¢621.483,19 millones, siendo que el 5% de tales ingresos representa alrededor de ¢31.074,1 millones.
- En adición a lo anterior, debe tomarse en cuenta que el Transitorio I del proyecto dispone que, *a partir de la publicación de esta ley, en todas las disposiciones legales y reglamentarias existentes en lugar de "Consejo Nacional la Persona Adulta Mayor" deberá leerse "Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores"*.

Al respecto, debe considerarse que la Ley N°5662 en su artículo 3 inciso o) establece un porcentaje de los recursos a favor del CONAPAM equivalente a un 2.00% de los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios percibidos por Fodesaf. Partiendo de lo anterior podría interpretarse que el 2% que se establece en la Ley a favor del CONAPAM, correspondería ahora a Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; según se indicó, los montos girados al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor oscilan entre ¢13.037,3 millones en el año 2016 y los ¢18.431,9 millones en el 2018 siendo que para el 2020 se giraron ¢17.480,0 millones.

- Se incluye como parte de dicho financiamiento el superávit libre de los recursos que la Junta de Protección Social le aporta al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Según lo indicado la Junta de Protección Social no se le otorga recursos del superávit libre al Banhvi. Al respecto al Banhvi se le distribuye el 50% de los recursos cada vez que se cuenta con utilidades de la lotería instantánea, recursos que se deben destinar exclusivamente al

programa del fondo de subsidios para la vivienda que maneja esa institución.

- El Inapam estaría financiado además por medio de Transferencias corrientes asignadas por el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de la Presidencia, siendo que el monto presupuestado al Conapam en el año 2022 ascendió a alrededor de ₡22,360.1 millones.
- Adicionalmente se estaría financiando al INAPAM a partir de: Los legados, las subvenciones y las donaciones de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, privadas o públicas y los aportes del Estado o de cualquiera de sus instituciones, siempre que no comprometan la independencia, transparencia y autonomía del Inapam; fondos provenientes de créditos y préstamos y los demás rubros señalados en otras leyes y normas vigentes.

En síntesis, para efectos de referencia de los señores y señoras diputadas, de la información anterior se estiman los siguientes recursos a favor del Inapam:

Cuadro N°14

Expediente N°22.918

Estimación de Recursos a favor del Inapam

DESCRIPCIÓN	AÑO DE REFERENCIA	CIFRAS EN MILLONES DE ₡
20% del superávit libre JPS	2021	5.832,2
1,5 % del inciso t) del artículo 8, Ley 8718	2021	423,9
5% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por el Fodesaf	2020	31.074,1
Transitorio I Exp.22918 (artículo 3 inciso o) Ley 5662)	2020	17.480,0
Superávit libre de los recursos que la JPS aporta al Banhvi		---
Transferencias corrientes asignadas por el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de la Presidencia,	2022	22.360,1

Elaborado por: alrm

/s/ Isch//6-07-2022

c. archivo 22918 IEC//d/s/sil

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • Fax: 22432609 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr